

# 2012



---

## **Rapport social 2012**

### **La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne**

**Rapport du Conseil-exécutif**

**Mise en œuvre de la motion Lüthi (M044/2010)**

**Novembre 2012**



## Avant-propos

**Philippe Perrenoud**, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale  
Berne, novembre 2012

« Le taux de pauvreté et le taux de risque de pauvreté ont constamment augmenté entre 2001 et 2008 et se sont stabilisés à un niveau élevé depuis 2008. » « De 2001 à 2010, le revenu disponible des ménages les plus pauvres a baissé d'environ 20 % en valeur corrigée de l'inflation alors que celui des classes moyennes et aisées s'est maintenu ou a légèrement augmenté. » Ces deux constatations concernent non pas un lointain pays du tiers-monde, mais le canton de Berne de la deuxième décennie du XXI<sup>e</sup> siècle. Ces *faits* issus des rapports sociaux que le canton de Berne publie régulièrement depuis quelques années *sont préoccupants*, et ce, à double titre.



Derrière les taux de pauvreté, les statistiques et la sécheresse des chiffres se cachent des *êtres humains* en situation économique précaire avec leurs angoisses existentielles, des êtres humains qui vivent souvent parmi nous, et qui pourtant sont exclus d'une existence généralement considérée comme normale. Dans le canton de Berne, les gens pauvres sont nos voisins, comme le prouvent les entretiens émouvants qui illustrent les rapports sociaux de 2008 et 2010.

Ces faits montrent que la pauvreté n'est pas un phénomène passager qui apparaît et disparaît avec les fluctuations de la conjoncture, mais un *problème social chronique* et structurel qui ne se résoudra pas de lui-même. C'est l'une des raisons qui ont incité le Conseil-exécutif à faire de la lutte contre la pauvreté un des objectifs de son programme gouvernemental pour la législature en cours. C'est également l'une des raisons pour lesquelles il a décidé de mettre en place une veille sociale comme outil de suivi de sa politique et d'actualiser l'analyse de la situation économique de la population du canton dans un troisième rapport. Personne ne contestera que dans un pays où l'on recense le nombre de marmottes tuées et de kilomètres parcourus par les cyclomoteurs, une statistique étayée de la pauvreté a bel et bien sa place.

Cela dit, il ne suffit pas de s'émouvoir du sort de ses voisins et de comptabiliser les personnes pauvres et menacées de pauvreté. Il faut *agir*. Face à la pauvreté, le canton de Berne n'est pas désarmé ; les instruments propres à l'éviter et à la combattre existent, et la législation moderne sur l'aide sociale a fait ses preuves. Par conséquent, au risque de décevoir quiconque attend des mesures spectaculaires, le Conseil-exécutif a opté pour une *stratégie* dont le principe fondamental consiste à *compléter* ponctuellement et à *améliorer* les outils existants et à donner la priorité à la prévention de la pauvreté. Dans ce contexte, prévenir signifie empêcher l'apparition de la pauvreté et de la souffrance, mais aussi éviter les importantes séquelles financières de la pauvreté installée. La *prévention de la pauvreté* est une tâche typiquement multisectorielle et, en tant que telle, nécessite que toutes les politiques sectorielles s'y attaquent par la réflexion et l'action. Le présent rapport qui, pour la première fois, est le fruit du travail du Conseil-exécutif dans son ensemble, fournit toutes les bases nécessaires au débat qui fera progresser la lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne.



# Table des matières

<b>Résumé</b>	5
<b>A Introduction</b>	12
<b>1 Place du présent rapport dans le débat sur la politique de lutte contre la pauvreté</b>	12
<b>2 Le modèle de couverture du minimum vital</b>	14
<b>3 Terminologie de la veille sociale dans le canton de Berne</b>	17
<b>4 Les données fiscales en tant que source</b>	21
<b>5 Structure du rapport</b>	23
<b>B Situation économique de la population</b>	24
<b>6 Revenu et fortune</b>	25
6.1 Composition du revenu	25
6.2 Taux d'occupation et revenu d'activité rémunérée	26
6.3 Transferts sociaux	29
6.4 Répartition du revenu	32
6.5 Répartition de la fortune	36
<b>7 Pauvreté et risque de pauvreté</b>	37
7.1 Pourcentages de ménages pauvres ou menacés de pauvreté	38
7.2 Risque de pauvreté et type de ménage	42
7.3 Pauvreté et aide sociale	44
<b>8 Recours à l'aide sociale dans le canton de Berne</b>	45
8.1 Risque de dépendre de l'aide sociale	45
8.2 Bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne	48
8.3 Sortie de l'aide sociale	51
<b>C Mesures actuelles de couverture du minimum vital</b>	53
<b>9 Mesures de sensibilisation</b>	53
<b>10 Couverture individuelle du minimum vital</b>	54
<b>11 Couverture collective du minimum vital</b>	54

<b>D</b>	<b>Evaluation des mesures de couverture du minimum vital</b>	60
<b>12</b>	<b>Ensemble du système</b>	60
<b>13</b>	<b>Couverture individuelle du minimum vital</b>	61
<b>14</b>	<b>Couverture collective du minimum vital</b>	62
<b>E</b>	<b>Mesures futures de couverture du minimum vital</b>	65
<b>15</b>	<b>Contextes</b>	65
<b>16</b>	<b>Mesures</b>	66
16.1	Premier niveau d'intervention : Sensibilisation	67
16.2	Deuxième niveau d'intervention : Couverture individuelle du minimum vital	69
16.3	Troisième niveau d'intervention : Couverture collective du minimum vital – Prévention	72
16.4	Quatrième niveau d'intervention : Couverture collective du minimum vital – Transferts sociaux	74
16.5	Cinquième niveau d'intervention : Couverture collective du minimum vital – Insertion	78
<b>17</b>	<b>Priorisation des mesures</b>	81
17.1	Définition des critères de priorisation	81
17.2	Priorisation des mesures engagées aux différents niveaux du modèle de couverture du minimum vital	82
<b>F</b>	<b>Perspectives</b>	88
<b>Annexe</b>		
A1	Mesures actuelles de garantie du minimum vital	89
A2	Projet pilote d'action éducative en milieu ouvert du Jura bernois	105
A3	Modèle de prestations complémentaires pour les familles	106
A4	Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital	108
A5	Glossaire	109
A6	Bibliographie	112

# Résumé

## Genèse du rapport social

### Historique et mandat parlementaire

En publiant les deux premiers rapports sociaux en 2008 et 2010, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) a créé pour sa politique globale de lutte contre la pauvreté une base factuelle qui a suscité un grand intérêt et un vaste écho dans les milieux politiques et professionnels. Ils ont notamment donné naissance à une motion interpartis adoptée par plus de cent parlementaires en juin 2010<sup>1</sup>, qui réclame «[...] du Conseil-exécutif qu'il adopte un train de mesures montrant comment réduire la pauvreté de moitié en dix ans», ce train de mesures devant se fonder «sur les analyses menées par la SAP dans ses rapports sociaux». Dans son développement, cette motion souligne expressément «que l'efficacité d'une politique de lutte contre la pauvreté passe par une approche globale intégrant, au-delà de la politique sociale, divers secteurs (politique de la formation, politique financière, situation du marché de l'emploi, fiscalité, offre de structures de prise en charge extrafamiliale, thématiques de la migration et de la santé)».

### Structure et méthode de travail

La requête formulée dans la motion Lüthi, autrement dit l'adoption d'un train de mesures de lutte contre la pauvreté s'appuyant sur les analyses menées dans les rapports sociaux de la SAP, dicte l'essentiel de la structure du 3<sup>e</sup> rapport social: l'introduction (chapitres 1 à 5) est suivie d'une première partie décrivant la situation économique de la population du canton et le système actuel de couverture du minimum vital (chapitres 6 à 11) en référence aux deux premiers rapports; la deuxième partie dresse l'état des lieux et évalue les forces et les faiblesses des instruments actuels de lutte contre la pauvreté (chapitres 12 à 14), puis aborde leur développement tel que le réclame la motion Lüthi en définissant des solutions susceptibles de contribuer efficacement à la couverture du minimum vital et en priorisant toute une série de mesures de concrétisation (chapitres 15 à 17).

Ce rapport a été rédigé sous l'égide d'un groupe de travail composé de représentantes et de représentants de cinq directions<sup>2</sup> qui, entre janvier et septembre 2012, s'est réuni à cinq reprises sous la présidence de la SAP.

Le 3<sup>e</sup> rapport social a également été au centre de la deuxième réunion en juin 2012 de la Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital, qui conseille depuis janvier 2012 le Conseil-exécutif, l'administration et les communes dans l'application de la loi sur l'aide sociale (LASoc), notamment pour garantir une politique cantonale globale en matière d'affaires sociales et de minimum vital. Il inclut les réactions et les remarques complémentaires de ses membres.

<sup>1</sup> Motion Lüthi, M044/2010.

<sup>2</sup> Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale; Direction des finances; Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques; Direction de l'économie publique; Direction de l'instruction publique.

## **Bases théoriques et orientation du rapport social (chapitres 1 à 5)**

La requête formulée dans la motion Lüthi, à savoir que le train de mesures doit s'appuyer sur les deux rapports sociaux de la SAP, implique entre autres l'utilisation des mêmes bases (terminologie, définition de la pauvreté, données fiscales en tant que source, méthodologie).

### **«Pauvreté» et «risque de pauvreté»: les notions fondamentales**

Tout rapport social repose sur deux notions centrales: la «pauvreté» et le «risque de pauvreté». En accord avec les définitions de nombreuses institutions de référence internationales et nationales (UE, OCDE, UNICEF, OMS, Bureau fédéral allemand des statistiques, Office fédéral de la statistique), le présent rapport considère qu'un ménage est menacé de pauvreté lorsque son revenu disponible est inférieur à 60% du revenu médian, de l'ensemble des ménages, soit en 2010 dans le canton de Berne, 2313 francs par mois pour un ménage d'une personne. Un ménage bénéficiant de moins de 50% du revenu médian est considéré comme pauvre. En 2012, ce seuil se situe à 1927 francs, somme qui doit suffire à financer notamment les besoins vitaux, le loyer et les primes d'assurance-maladie. La pauvreté est donc définie non pas dans une perspective absolue, mais par rapport au contexte social.

Cette notion de pauvreté découle de la dotation d'une personne ou d'un ménage en ressources financières. Toutefois, les chances de réussite ne dépendent pas uniquement des biens matériels, mais aussi des ressources sociales et culturelles, comme le réseau de relations et la formation. La précarité financière n'est donc pas le seul symptôme de la pauvreté, mais l'un des principaux, ce qui justifie l'optique économique adoptée.

### **Le modèle de couverture du minimum vital**

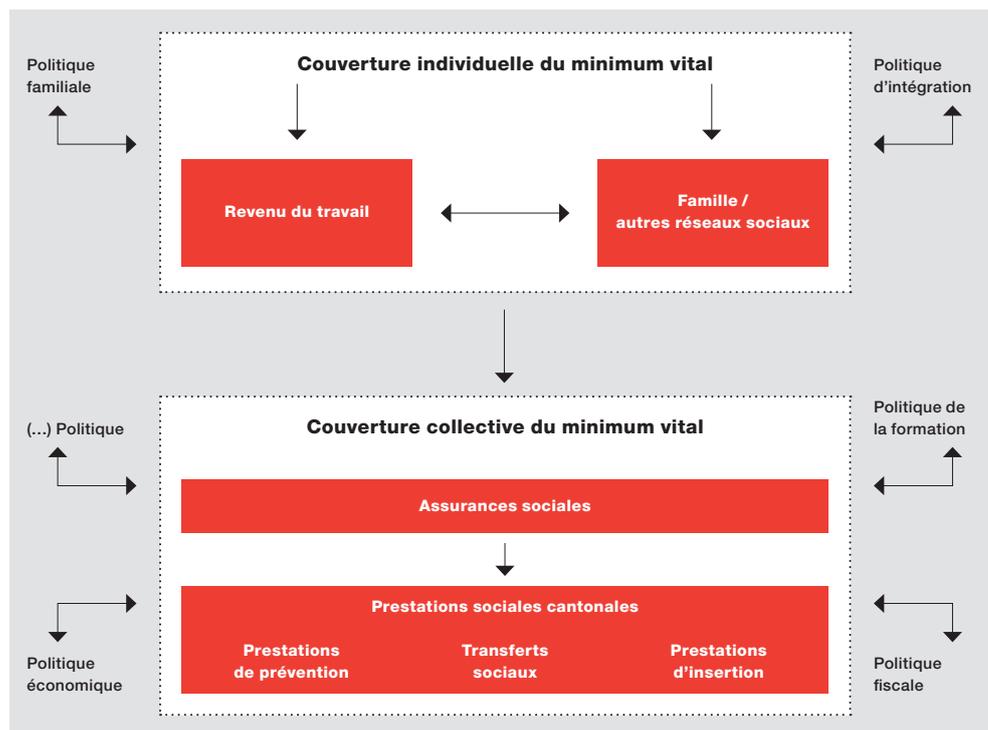
Dans les deux premiers rapports sociaux du canton de Berne, le fonctionnement de la couverture du minimum vital en Suisse a été exposé sous la forme d'un modèle, qui est repris ici. Ce modèle part du principe implicite que tout adulte devrait être en mesure d'assurer lui-même sa propre existence ou celle de sa famille (couverture individuelle du minimum vital).

Ce n'est que lorsqu'une personne ne parvient pas à assurer son existence par ses propres moyens qu'interviennent les différents instruments de la couverture collective du minimum vital, série de prestations de substitution fournies par diverses institutions privées et publiques. Les deux sous-systèmes sont étroitement liés et influencés l'un autant que l'autre par le contexte économique et social ainsi que par diverses politiques sectorielles. En raison de cette multisectorialité, la planification et la gestion de la couverture du minimum vital appellent une coordination globale entre différentes politiques sectorielles (sociale, familiale, éducative, économique, fiscale, de l'emploi, etc.). Il faut donc que ces diverses politiques prêtent une attention accrue au problème de la pauvreté et de la couverture du minimum vital ainsi qu'à leurs interactions à court et à long terme (sensibilisation).

### **Les données fiscales en tant que base statistique**

Les données fiscales constituent une source toute désignée pour analyser en détail la situation économique de l'ensemble d'une population cantonale, car elles sont précises et englobent la grande majorité des ménages, dont elles permettent de connaître non seulement le revenu du travail, des rentes et d'autres ressources, mais aussi la fortune. Elles fournissent ainsi une image complète de la situation économique de la population du canton de Berne avant le recours aux transferts sociaux liés aux besoins tels que les prestations complémentaires à l'AVS/AI et l'aide sociale.

Berne est l'un des rares cantons à appuyer ses rapports sociaux sur les données fiscales, ce qui est imputable entre autres aux différences entre systèmes fiscaux can-



tonaux, qui ne se prêtent pas tous dans la même mesure à la fonction de source. Les comparaisons intercantonales sont donc difficiles.

### Orientations du présent rapport

Le présent rapport social est axé sur plusieurs idées et principes fondamentaux :

- **Prévention** (chapitres 12 à 14 et 17) : dans le cadre de la politique de couverture du minimum vital, la prévention consiste à aider les personnes pour leur éviter de dépendre des transferts sociaux liés au revenu. La politique préventive de lutte contre la pauvreté a ainsi pour objectif de permettre à chacun d'assurer son existence par ses propres moyens. C'est donc en toute logique que ce rapport considère qu'une personne est pauvre lorsqu'elle ne peut pas couvrir son minimum vital elle-même ou par les prestations des assurances sociales et est par conséquent tributaire des prestations liées aux besoins. Il repose donc sur la pauvreté avant transferts sociaux, autrement dit sur la situation économique des ménages avant le recours aux prestations liées aux besoins.
- **Réflexions stratégiques** (chapitre 1) : le 3<sup>e</sup> rapport social est un rapport stratégique qui aborde des questions et des orientations fondamentales (p. ex. poursuite ou abandon de certaines mesures et, pour celles qui sont retenues, moment qui convient pour leur mise en œuvre). Les mesures discutées restent à préciser tant sur le plan du contenu que du financement et nécessitent l'aval des organes impliqués dans les procédures habituelles, qui peuvent être selon les cas le Grand Conseil, le Conseil-exécutif ou une Direction. Il ne fournit par contre pas d'indicateurs d'efficacité (suivi), qui devront donc être définis dans le cadre de la concrétisation de chacune de ces mesures.
- **Optimisation** (chapitres 12 à 14) : le système actuel de couverture du minimum vital offre une vaste gamme d'aides et de prestations largement éprouvées. Le débat sur les mesures doit donc porter pour l'essentiel sur son optimisation.
- **Prestations étatiques cantonales** (chapitres 15 à 17) : les rapports sociaux du canton de Berne sont axés sur les prestations étatiques, quand bien même il ne faut pas oublier que la lutte contre la pauvreté serait impossible sans les nombreux acteurs

du secteur privé (œuvres d'entraide, Eglises, institutions d'aide et autres organisations non gouvernementales). L'accent est mis ici sur les prestations étatiques du canton puisque celui-ci, si tant est qu'il le puisse, n'exerce qu'une influence indirecte sur les mesures relevant de la compétence de la Confédération.

- **Ensemble de la population du canton de Berne** (chapitres 6 à 8) : le volet empirique du rapport social se focalise sur la situation économique de l'ensemble de la population du canton et ne porte donc pas uniquement sur les bénéficiaires de prestations sociales. Il ne fait aucune distinction régionale la concernant ou concernant la situation professionnelle et met l'accent sur la pauvreté et le risque de pauvreté.

## **La pauvreté et la lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne**

### **Situation économique de la population (chapitres 6 à 8)**

Les données fiscales permettent d'analyser la situation économique de la population du canton de Berne durant la décennie 2001–2010. Dans le canton de Berne, le taux de pauvreté et le taux de risque de pauvreté ont constamment augmenté entre 2001 et 2008 et se sont stabilisés à un niveau élevé depuis 2008. En 2010, 12,1 % des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler sont pauvres ou menacés de pauvreté.

C'est dans le cas des ménages de femmes élevant seules leurs enfants que le risque de pauvreté est de loin le plus élevé. Le risque de pauvreté des ménages bénéficiant de rentes du premier pilier (rentes d'invalidité et de veuve/veuf) où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler est nettement plus élevé que celui des autres ménages. Par ailleurs, durant les dix années sous revue, le taux de risque de pauvreté a fortement augmenté chez les personnes proches de l'âge de la retraite.

Pour les personnes en âge de travailler, la principale source de revenu est le travail rémunéré. Alors qu'entre 2001 et 2010, le revenu disponible est resté stable ou a enregistré une légère hausse dans les catégories de revenus moyennes et supérieures, celui des ménages les plus pauvres a reculé d'environ 20 % en valeur corrigée de l'inflation, ce qui s'explique en partie par une dégradation de l'insertion dans le marché du travail. Les modifications structurelles à long terme de l'économie semblent avoir des répercussions considérablement plus graves pour les ménages à faible revenu que le recul conjoncturel dû à la crise financière. Suite à l'évolution de la conjoncture entre 2008 et 2010, le taux de bénéficiaires de prestations de l'assurance-chômage s'est cependant inscrit en nette hausse.

Quiconque ne peut assurer son minimum vital par le revenu d'une activité rémunérée ou les prestations des assurances sociales dépend de prestations subsidiaires liées aux besoins. L'aide sociale est le dernier filet de protection du système de sécurité sociale. L'un des principaux indicateurs la concernant est le taux d'aide sociale, qui indique la part de la population totale qui reçoit des prestations de ce type. Il reflète donc le risque d'en dépendre. En 2010, 4,1 % des ménages du canton de Berne sont tributaires de l'aide sociale. Ce sont les enfants et adolescents qui présentent le risque le plus élevé dans ce contexte. Le risque recule à mesure que l'on avance en âge. Les parents isolés restent de loin la catégorie la plus fréquemment dépendante de l'aide sociale. La part des personnes actives occupées s'inscrit en forte baisse à partir de 2008 et l'amélioration de la situation professionnelle est de plus en plus rarement citée comme raison de la fin du recours à l'aide sociale.

### **Mesures actuelles de couverture du minimum vital (chapitres 9 à 11)**

Le modèle de couverture du minimum vital démontre que la politique en la matière comprend plusieurs niveaux (couverture individuelle et collective du minimum vital, sensibilisation des milieux politiques et socio-économiques). Aujourd'hui déjà, il existe à tous les niveaux des mesures qui soutiennent la couverture du minimum vital. Les ressources

individuelles sont renforcées indirectement par des conditions générales favorisantes comme par exemple les prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire. Les mesures de couverture collective du minimum vital englobent les prestations des assurances sociales régies par le droit fédéral et les prestations cantonales liées aux besoins. Ces deux piliers comprennent un volet préventif et intégratif ainsi que des prestations financières visant à assister les ménages et les personnes subissant une charge spécifique due à des situations ou à des risques précis (transferts sociaux). L'éventail des prestations sociales cantonales est large. Il comprend p. ex. diverses offres dans le domaine de la prévention (centres de puériculture, consultations psychologiques pour enfants et adolescents ainsi que pour personnes endettées) ou encore des mesures pédagogiques particulières à l'école enfantine et à l'école obligatoire ainsi que des prestations d'accès facilité comme l'animation de jeunesse. L'aide sociale individuelle, les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse et invalidité (AVS/AI) et la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie sont autant d'exemples de transferts sociaux. L'insertion est soutenue p. ex. par les programmes d'occupation et d'insertion (POIAS), le Case management Formation professionnelle ou les programmes d'insertion pour personnes admises provisoirement et réfugiées.

## **Analyse et évaluation des mesures actuelles (chapitres 12 à 14)**

Le système suisse de couverture du minimum vital fonctionne pour une très grande partie de la population, qui parvient à garantir son existence par ses propres moyens ou grâce aux prestations des assurances sociales. Il n'en reste pas moins qu'une partie des ménages du canton de Berne (12 %) ne peut couvrir entièrement son minimum vital par le revenu d'une activité rémunérée ou les prestations de ces assurances. Ils sont pauvres ou menacés de pauvreté et dépendent des prestations subsidiaires liées aux besoins. Des efforts supplémentaires de prévention restent par conséquent souhaitables et opportuns au niveau de l'ensemble du système (chapitre 12), et ce dans tous les domaines d'action politique.

Les mesures qui améliorent les possibilités de travail rémunéré et soutiennent les familles et les réseaux sociaux contribuent à la couverture individuelle du minimum vital (chapitre 13). Cela étant, certains groupes de population et certains ménages sont plus exposés que d'autres au risque de pauvreté. Les taux de pauvreté et de risque de pauvreté montrent en effet que les ménages comprenant des enfants, des adolescents, des jeunes adultes et des personnes proches de l'âge de la retraite sont particulièrement touchés par la pauvreté.

En ce qui concerne la couverture collective du minimum vital (chapitre 14), le système des assurances sociales, qui est axé sur des risques sociaux spécifiques, a fondamentalement prouvé son efficacité. Il n'en reste pas moins que depuis 2001, la proportion de ménages pauvres ou menacés de pauvreté a augmenté pour rester à un niveau élevé à partir de 2008, ce qui pose la question suivante : dans quelle mesure le système des assurances sociales couvre-t-il encore les principaux risques de pauvreté ?

Par ailleurs, la loi sur l'aide sociale (LASoc) constitue une excellente base pour les prestations sociales cantonales et est parfaitement adaptée pour aborder la couverture du minimum vital dans toute sa complexité au niveau de l'application de la législation. Ses objectifs d'effet correspondent au modèle des trois piliers (prévention, transferts sociaux, insertion). L'offre évolue constamment et sa large diversité, notamment dans le domaine de la prévention et de l'insertion, fournit de nombreuses possibilités de soutien. Il est pour le moins probable qu'elles commencent à déployer leurs effets et contribuent à la stabilisation des taux de pauvreté et de risque de pauvreté tels qu'on les observe depuis 2008. Toutefois, les instruments cantonaux de couverture collective du minimum vital ne neutralisent pas suffisamment le risque croissant auquel sont exposés les groupes de personnes dans lesquels l'analyse des taux de pauvreté et de risque

de pauvreté révèle une proportion de situations économiques précaires supérieure à la moyenne. Donc, bien que leur efficacité soit établie, ils doivent être optimisés en ce qui concerne des catégories de population spécifiques.

## **Mesures futures de couverture du minimum vital (chapitres 15 à 17)**

Le présent rapport social répond à la motion Lüthi, qui réclame un train de mesures de lutte contre la pauvreté, en présentant un large éventail de vingt-deux mesures fondamentalement appropriées. Il convient de souligner ici que le débat les concernant ne peut se dérouler uniquement dans l'optique de la lutte contre la pauvreté, mais doit tenir compte des compétences fédérales dans ce domaine et de la situation financière du canton (chapitres 15 et 16). Ces mesures sont ensuite priorisées en fonction de divers critères (chapitre 17).

### **Sensibilisation**

Bien que les mesures de lutte contre la pauvreté soient généralement du ressort de la politique sociale, toute politique globale et surtout préventive en la matière requiert que les autres domaines politiques soient sensibilisés au problème. Si ces derniers ne sont pas conscients des possibilités de promotion de l'égalité des chances existant dans les politiques éducative, familiale, fiscale et de l'emploi, la lutte contre la pauvreté ne peut pas avoir d'effets durables. Cette prise de conscience peut être soutenue et développée par le biais de *la Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital, de l'évaluation de l'impact social des textes législatifs et de l'élargissement de l'analyse de la situation de la population*, qui sont par conséquent des mesures prioritaires.

### **Priorisation des mesures relatives à la couverture individuelle du minimum vital**

Dans le cadre de la couverture individuelle du minimum vital, la priorité doit être accordée au développement ciblé de l'offre d'école à journée continue pendant les vacances scolaires. Les prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire permettent de mieux concilier famille et travail et favorisent l'indépendance économique des familles ainsi que l'intégration sociale des enfants et des parents. De plus, elles génèrent des rentrées fiscales. Les prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire sont donc du ressort de plusieurs politiques sectorielles (éducation, famille, égalité et économie).

Dans le cadre de sa stratégie de développement de la petite enfance, le Conseil-exécutif a souligné l'importance de l'accueil extrafamilial et décidé de prioriser l'extension de l'offre destinée aux enfants en âge préscolaire. Cette décision plaide en faveur d'un soutien prioritaire au *développement de l'école à journée continue*.

### **Priorisation des mesures relatives à la couverture collective du minimum vital – Prévention**

Parmi les offres de prévention, la priorité doit être accordée à *l'action éducative en milieu ouvert (AEMO)*, dont l'approche préventive et globale (aide en cas de problèmes d'éducation, personnels, familiaux ou scolaires) répond de manière exemplaire à la nécessité d'une action politique multisectorielle. L'AEMO promet à long terme une amélioration notable de la coordination et de la mise en réseau des prestations actuelles qui aura des répercussions positives sur le rapport coût-utilité d'autres prestations existantes. En outre, elle est la meilleure preuve du fait que la prévention est un investissement social, car une grande partie des fonds qui lui sont consacrés sont économisés ailleurs – et il se pourrait à long terme que les économies qu'elle permet de réaliser dépassent son coût.

### **Priorisation des mesures relatives à la couverture individuelle du minimum vital – Transferts sociaux**

Dans le domaine des transferts sociaux, *l'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale* se distingue des autres mesures à deux titres : premièrement, son objectif principal consiste à coordonner deux prestations liées aux besoins existantes, ce qui améliore leur efficacité et leur rapport coût-utilité. Deuxièmement, elle favorise l'égalité des chances en matière de formation et contribue ainsi de manière essentielle à la prévention de la pauvreté.

### **Priorisation des mesures relatives à la couverture individuelle du minimum vital – Insertion**

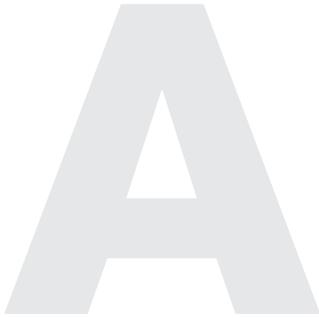
Au niveau d'intervention portant sur l'insertion, *l'encadrement individuel et le suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active* se caractérise par un effet préventif important, car chez les adolescents, le bénéfice de l'insertion professionnelle est particulièrement durable. En outre, cette mesure est assez facilement réalisable puisqu'ils sont encore proches du contexte de la formation. Le caractère essentiellement préventif de cette mesure plaide en faveur de sa priorisation.

## **Perspectives (partie F)**

Une fois le rapport social débattu au Grand Conseil, le Conseil-exécutif s'attachera dans un premier temps à entamer la concrétisation des mesures prioritaires nécessitant une décision d'organes différents (selon les cas le Grand Conseil, le Conseil-exécutif ou une Direction). Eu égard à la situation financière difficile du canton de Berne, cette concrétisation sera si nécessaire réalisée par étapes.

#### **Pour le lecteur pressé**

- L'introduction expose les bases théoriques (chapitres 2 et 3), la terminologie (chapitre 3) et la structure du rapport (chapitre 5) en renvoyant aux contenus correspondants.
- Chaque chapitre est précédé d'un résumé des principaux résultats empiriques.
- Les principales notions utilisées dans le rapport sont définies dans le glossaire de l'annexe A5.



# Introduction

## 1

### Place du présent rapport dans le débat sur la politique de lutte contre la pauvreté

Pauvreté et inégalité sociale sont synonymes d'exclusion pour les personnes qui les vivent et de rejet d'autrui pour celles qu'elles épargnent. Les personnes exclues refusent souvent les acquis sociaux dont elles pensent ne pas pouvoir profiter et ne sont plus prêtes à assumer leur responsabilité sociale. Ainsi, la pauvreté affecte non seulement l'individu, mais aussi la société dans son ensemble, qui se doit dès lors de la combattre. Pour une politique sociale dont le but est de permettre au plus grand nombre de participer au bien-être général, la pauvreté constitue une forme particulièrement problématique d'inégalité. Améliorer la situation économique et sociale des catégories défavorisées, lutter contre la pauvreté et l'éviter font donc partie des objectifs primordiaux de toute politique sociale cantonale.

Or de nombreux facteurs qui y contribuent échappent partiellement au contrôle des cantons, comme l'aménagement des assurances sociales, qui sont du ressort de la Confédération, ou encore le comportement des acteurs économiques.

Paru en décembre 2008, le premier rapport social du canton de Berne a suscité dans les milieux politiques et professionnels un intérêt aussi vaste que durable qui a dépassé les frontières cantonales. L'analyse de la situation économique de sa population sur la base des données fiscales a donné naissance à une discussion fondée et objective en éloignant l'attention du public et des médias des cas isolés d'abus pour la diriger vers une triste réalité : environ 12 % des ménages du canton de Berne sont pauvres ou menacés de pauvreté. Frappé par ce chiffre, Philippe Perrenoud, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale, a fixé un objectif : le réduire de moitié en dix ans. Le débat sur la politique de lutte contre la pauvreté était relancé.

En juin 2009, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) accueillait plus de cent personnes à l'occasion du premier sommet social. La discussion s'est entre autres concentrée sur la prévention de la pauvreté, qui consiste à aider les personnes à se prendre en charge pour leur éviter de dépendre de l'aide sociale. Les résultats de ce sommet ont alimenté le premier plan d'action de lutte contre la pauvreté, publié sous forme de programme par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

L'analyse a été actualisée et développée dans le deuxième rapport social paru en 2010, Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Les séries de données 2001–2008 ont permis de représenter l'évolution de la situation économique de la population et la dynamique de la pauvreté. Leur étude a affirmé le caractère structurel de la pauvreté dans le canton de Berne en démontrant que durant cette période, elle avait progressé indépendamment de la conjoncture. Par ailleurs, le rapport a mis en lumière la situation des adolescents et des jeunes adultes, particulièrement sujets à la pauvreté et souvent dépendants de l'aide sociale du fait que les situations critiques qu'ils vivent, par exemple le passage de l'école à la formation professionnelle, peuvent exercer une influence durable sur leur risque de pauvreté.

Les deux premiers rapports sociaux ont fourni la base d'informations nécessaire à la définition d'une politique globale de lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne. Leurs conclusions sont importantes à deux titres :

- Premièrement, ils prouvent que la pauvreté est, dans le canton de Berne également, une réalité d'ordre essentiellement structurel et non pas conjoncturel.
- Deuxièmement, ils démontrent que la politique sociale cantonale dispose d'un ensemble d'instruments vaste et éprouvé pour lutter contre la pauvreté. Qu'il ne parvienne pas à lui seul à éliminer durablement ses causes structurelles est normal, car la lutte contre la pauvreté est une tâche typiquement multisectorielle, autrement dit qui dépend étroitement de différents domaines d'action politique et réclame par conséquent une coordination globale entre politiques sociale, familiale, éducative, économique, fiscale et de l'emploi.

Fort de ces constatations, le Conseil-exécutif a inscrit la lutte contre la pauvreté dans la liste des objectifs de son programme gouvernemental de législature 2011–2014 : « Grâce à la prévention de la pauvreté, toute personne devrait pouvoir subvenir seule à ses besoins. » Il s'agit également de « garantir à toute personne l'accès à un minimum de vie sociale et culturelle »<sup>3</sup>. Le programme gouvernemental de législature prévoit entre autres mesures de mieux coordonner les prestations cantonales existantes pour les rendre plus efficaces ainsi que de favoriser l'insertion professionnelle, essentielle pour la garantie des moyens d'existence. En décembre 2010, le Conseil-exécutif a décidé de présenter avant la mi-législature un train de mesures de réduction de la pauvreté intégrant différentes politiques sectorielles. Cette décision a été soutenue par la motion Lüthi (Combattre la pauvreté dans le canton de Berne), qui réclame du gouvernement cantonal un plan de lutte contre la pauvreté<sup>4</sup>. Sur recommandation du Conseil-exécutif, la grande majorité des membres du Grand Conseil l'a adoptée (décision du 1<sup>er</sup> juin 2010 : 106 oui, 43 non, 1 abstention).

Le deuxième sommet social qui a eu lieu en août 2011 a constitué une nouvelle étape décisive dans l'élaboration de ce train de mesures. Dans le cadre d'ateliers, quelque cent soixante représentantes et représentants des organisations spécialisées, de la politique, des administrations fédérale et cantonale ainsi que des milieux scientifiques ont enrichi le débat de leurs savoirs et formulé de nombreuses mesures de lutte globale contre la pauvreté. Les résultats de ces discussions alimentent ce troisième rapport social.

Au plan national également, la pauvreté est devenue une préoccupation croissante. En réponse à une motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, le Conseil fédéral a publié en mars 2010 sa « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté »<sup>5</sup>. Il y souligne l'efficacité du système suisse des assurances sociales tout en constatant certaines lacunes à combler à l'échelon fédéral, cantonal et communal. Il y affirme son soutien aux cantons dans la lutte contre la pauvreté et les invite à la poursuivre dans le cadre de leurs compétences. Diverses organisations spécialisées telles que Caritas et la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) ont elles aussi publié des stratégies de lutte contre la pauvreté<sup>6</sup>. Caritas met en avant les rapports sociaux cantonaux et atteste au canton de Berne un rôle de pionnier, déclarant qu'il est le seul à ce jour à avoir publié un bilan cantonal exhaustif de la pauvreté<sup>7</sup>.

Le canton de Berne a reconnu que pour éviter la pauvreté et réduire le risque de pauvreté, il est indispensable de réunir dans une planification contraignante les mesures existantes et prévues dans les différentes politiques sectorielles. C'est ce que fait le troisième rapport social en abordant des questions et des orientations fondamentales

<sup>3</sup> Conseil-exécutif du canton de Berne 2010 : 3, 21.

<sup>4</sup> Motion Lüthi, M 044/2010.

<sup>5</sup> Conseil fédéral 2010.

<sup>6</sup> Caritas 2010 et CSIAS 2010, voir glossaire sous Conférence suisse des institutions d'action sociale.

<sup>7</sup> Caritas 2012.

(p. ex. poursuite ou abandon de certaines mesures et, pour celles qui sont retenues, moment qui convient pour leur mise en œuvre), ce qui lui confère un caractère stratégique. Il ne fournit par contre pas d'indicateurs d'efficacité (suivi), car les mesures discutées restent à préciser tant sur le plan du contenu que du financement et nécessitent l'aval des organes concernés (selon les cas le Grand Conseil, le Conseil-exécutif ou une Direction). Ces indicateurs devront donc être définis dans le cadre de la concrétisation de chacune de ces mesures.

## 2

### **Le modèle de couverture du minimum vital**

Dans les deux premiers rapports sociaux du canton de Berne, le fonctionnement de la couverture du minimum vital en Suisse a été exposé sous la forme d'un modèle, repris ensuite pour décrire et analyser le problème de la pauvreté. Ce modèle représente les différents niveaux du système et leurs interactions.

En Suisse, la garantie de l'existence matérielle est assurée au premier chef par l'activité professionnelle<sup>8</sup> et les structures familiales (couverture individuelle du minimum vital), et ensuite par toute une série de prestations de substitution fournies par diverses institutions privées et publiques (couverture collective du minimum vital). Les deux sous-systèmes sont étroitement liés et influencés l'un autant que l'autre par le contexte économique et social ainsi que par diverses politiques sectorielles. C'est en raison de cette seconde caractéristique, la multisectorialité, que la planification et la gestion de la couverture du minimum vital réclament une coordination globale entre politiques sociale, familiale, éducative, économique, fiscale et de l'emploi. Il faut donc que ces diverses politiques sectorielles prêtent une attention accrue au problème de la pauvreté et de la couverture du minimum vital ainsi qu'à leurs interactions à court et à long terme (sensibilisation).

Bien que les rapports sociaux du canton de Berne soient axés sur les prestations étatiques, il ne faut pas oublier que la lutte contre la pauvreté serait impossible sans les nombreux acteurs du secteur privé (œuvres d'entraide, Eglises, institutions d'aide et autres organisations non gouvernementales), grâce auxquels les personnes concernées bénéficient d'un éventail complet de prestations allant du conseil préventif au soutien financier individuel.

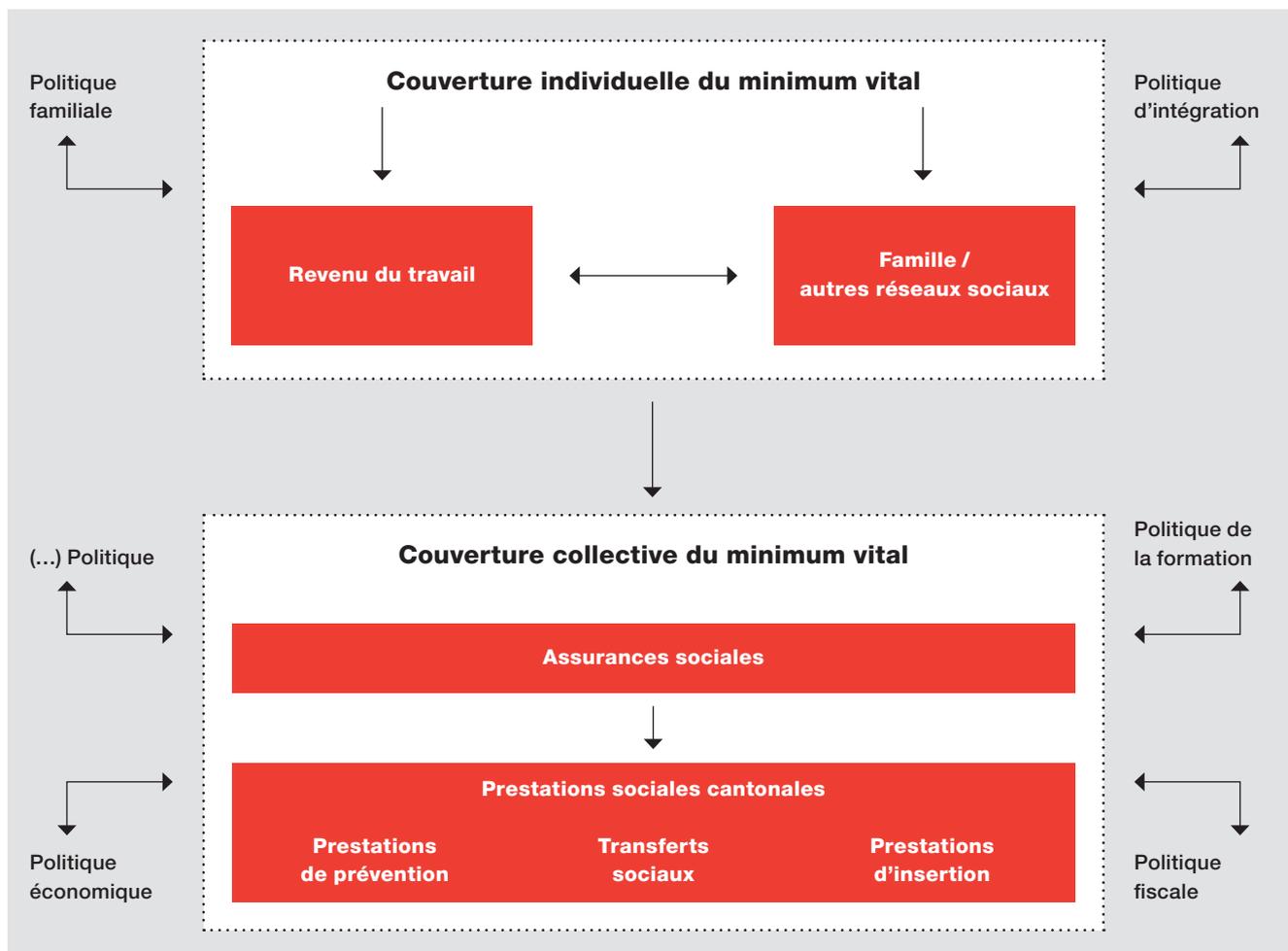
Le modèle ayant servi à l'analyse des synergies entre les éléments du système a largement fait ses preuves, raison pour laquelle il a été repris dans le présent rapport pour étudier les mesures existantes et futures de lutte contre la pauvreté. En plaçant ces mesures dans différents niveaux d'intervention, le rapport montre où elles déploient leurs effets et quelles sont leurs interactions probables. Cette démarche est particulièrement importante pour le choix et la priorisation de mesures qui se complètent efficacement.

---

<sup>8</sup> Voir glossaire sous Personnes actives occupées.

Figure 1

## Multisectorialité de la couverture du minimum vital



### Sensibilisation

La pauvreté et la couverture du minimum vital sont un sujet intersectoriel, c'est-à-dire qui dépasse le cadre de la politique sociale. Bien que les conséquences d'une couverture insuffisante des besoins vitaux ne deviennent visibles que dans cette dernière, leurs causes résident souvent dans d'autres domaines de la politique et de l'existence. Les liens entre sphères de l'existence et couverture du minimum vital sont plus ou moins étroits: en ce qui concerne les possibilités d'assurer son existence par ses propres moyens, l'impact indirect de la formation et du travail rémunéré est différent de celui de la structure du système fiscal, par exemple. Cela étant, toutes les politiques sectorielles peuvent concourir à la couverture du minimum vital à condition d'avoir pris conscience des interdépendances à court et à long terme entre pauvreté et couverture des besoins de base. Dans le modèle de couverture du minimum vital, la notion de sensibilisation correspond donc à la question de savoir comment et où les acteurs d'autres politiques sectorielles peuvent contribuer au quotidien à la lutte contre la pauvreté.

### Couverture individuelle du minimum vital

En Suisse, la couverture du minimum vital est d'abord une responsabilité individuelle. On part du principe que tout adulte devrait être en mesure d'assurer sa propre existence par le travail rémunéré ou le soutien familial. L'activité professionnelle et la famille, qui sont considérées comme les sources primaires de la couverture du minimum vital, sont influencées par différentes politiques sectorielles.

Les dépenses obligatoires comme les impôts, le loyer et les primes d'assurance-maladie jouent elles aussi un rôle qui est loin d'être négligeable, puisqu'en les sous-

trayant du revenu, on obtient le revenu dont un ménage dispose pour couvrir ses besoins matériels.

### **Travail rémunéré**

L'analyse des données fiscales montre que pour les personnes en âge de travailler, la principale source de revenu est de loin le travail rémunéré. Parallèlement à la couverture du minimum vital, l'insertion professionnelle joue un rôle majeur, puisqu'elle donne accès à la vie sociale et culturelle et facilite l'intégration dans la société.

La possibilité d'exercer un travail rémunéré dépend non seulement des aptitudes et des efforts de l'individu, mais aussi et surtout du contexte structurel : égalité des chances face à la formation, existence de structures permettant de concilier vie familiale et professionnelle, normes salariales couvrant le minimum vital, emplois adaptés.

### **Famille et autres réseaux sociaux**

La famille et les autres réseaux sociaux constituent également une source primaire de la couverture du minimum vital. Ils apportent un appui sous des formes multiples, au quotidien comme en situation de crise, notamment par leur soutien financier (pensions alimentaires et transferts de fortune) ainsi que par les prestations de prise en charge et de soins fournies aux enfants ainsi qu'aux personnes âgées, malades ou handicapées. Lorsque ce soutien n'existe pas, les personnes en situation précaire sont rapidement laissées à elles-mêmes.

L'évolution de la société durant les dernières décennies a modifié les structures familiales et, plus généralement, les modes de vie sociale. L'augmentation du taux de participation des femmes au marché de l'emploi exige par exemple une nouvelle répartition des tâches au sein de la famille. Les attentes croissantes de mobilité professionnelle confrontent les réseaux sociaux à des distances accrues. Cette évolution place notre société devant un défi, la contraignant à adapter ses structures et ses instruments pour soutenir les familles et les autres réseaux sociaux.

### **Couverture collective du minimum vital**

Aux termes du catalogue des buts sociaux de la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale<sup>9</sup>. Les instruments de couverture collective du minimum vital doivent garantir à la population, à tout moment de sa vie, des conditions d'existence appropriées. En Suisse, ces instruments s'appuient sur les assurances sociales régies par le droit fédéral et les prestations sociales cantonales. Les assurances sociales comme les prestations sociales cantonales reposent à leur tour sur trois piliers : la prévention, les transferts sociaux<sup>10</sup> et l'insertion. Ce modèle démontre que la couverture du minimum vital ne doit pas se limiter aux prestations en espèces, mais recourir à d'autres instruments.

Les différents instruments de la couverture collective du minimum vital sont étroitement liés à diverses politiques sectorielles : le résultat des mesures d'insertion professionnelle, par exemple, dépend fortement de la collaboration entre les acteurs de différents domaines politiques. Il n'est possible de soutenir et d'intégrer un individu au marché du travail qu'avec la coopération des employeurs, des formateurs et des responsables des services sociaux et des assurances sociales.

### **Assurances sociales**

Régies par le droit fédéral, les assurances sociales ont pour principal objectif de couvrir les conséquences économiques de risques sociaux spécifiques susceptibles de compromettre la couverture du minimum vital, tels que l'invalidité, l'âge, la maladie,

---

<sup>9</sup> Art. 41, al. 1, lit. a Cst.

<sup>10</sup> Voir glossaire.

le chômage<sup>11</sup> ou les charges familiales. Les différentes branches de l'assurance sociale prévoient tout un éventail de prestations destinées à atténuer ou à écarter les conséquences économiques résultant de la survenance d'un risque social. En font partie les mesures d'insertion, les moyens auxiliaires, les allocations pour perte de gain et les rentes, pour n'en nommer que quelques-unes. Les prestations des différentes branches de l'assurance sociale sont pour la plupart octroyées indépendamment des besoins personnels en application du principe de l'assurance<sup>12</sup>: lorsque l'événement assuré survient (p. ex. l'âge de la retraite AVS), les prestations sont versées à l'assuré sans examen individuel détaillé de sa situation économique.

### **Prestations sociales cantonales**

Les prestations sociales cantonales sont accordées lorsqu'un risque social ou une cause de précarité ne sont pas ou pas suffisamment couverts par les assurances sociales. Le canton de Berne dispose d'un large éventail d'offres et de prestations sociales, dont la plupart sont liées au revenu. Elles obéissent au principe de subsidiarité<sup>13</sup> et reposent sur les besoins de la personne qui en fait la demande. Les prestations de prévention constituent l'exception: elles sont accessibles à l'ensemble de la population.

### **Niveaux d'intervention et piliers de la couverture du minimum vital**

Les interventions destinées à soutenir la couverture du minimum vital peuvent se situer à deux niveaux: le niveau individuel et le niveau collectif. Les prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire, par exemple, contribuent à la couverture individuelle du minimum vital, car elles permettent de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle. Les offres préventives comme les centres de puériculture ou les transferts sociaux tels que la réduction des primes d'assurance-maladie appartiennent quant à eux au niveau d'intervention de la couverture collective du minimum vital.

La couverture collective du minimum vital repose sur trois piliers (prévention, transferts sociaux et insertion) qui permettent de recenser et de décrire à la fois les prestations des assurances sociales et les prestations sociales cantonales.

La conscience du fait que différentes politiques sectorielles peuvent influencer indirectement la situation économique de la population est encore trop peu développée. Par conséquent, pour être globale et préventive, la politique de la couverture du minimum vital doit également comprendre des interventions de sensibilisation aux problèmes de pauvreté et de couverture des besoins vitaux. La sensibilisation constitue donc un niveau d'intervention à part entière qui s'adresse aux différentes politiques sectorielles et porte tant sur la couverture individuelle que sur la couverture collective du minimum vital.

## **3**

## **Terminologie de la veille sociale dans le canton de Berne**

Le troisième rapport social du canton de Berne s'appuie sur les deux précédents tant en ce qui concerne les sources de données (données fiscales et statistique de l'aide sociale) que la méthodologie. Il utilise donc notamment la même terminologie de la veille sociale et la même définition de la pauvreté. En effet, ces notions et définitions ont prouvé leur efficacité en ce qui concerne la description et l'analyse de la pauvreté, de même que dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté. De plus, la démarche de continuité garantit la comparabilité des différentes «générations» de rapports sociaux. Enfin, étant donné qu'elles se réfèrent aux normes internationales courantes, les défi-

<sup>11</sup> Voir glossaire sous Chômeurs.

<sup>12</sup> Voir glossaire.

<sup>13</sup> Voir glossaire.

nitions utilisées ici sont valables au delà des frontières du canton de Berne. Le présent rapport reprend donc la terminologie de la veille sociale dans le canton de Berne telle qu'elle a été définie dans les deux premiers rapports en lui apportant quelques compléments.

### **Inégalités sociales**

L'expression « inégalités sociales » désigne les formes de répartition inégales des biens sociaux importants et des chances de réussite. Les inégalités sociales existent dans toutes les sociétés, mais elles peuvent être plus ou moins profondes et vécues très différemment. Les mécanismes qui les maintiennent en place, les renforcent et les remettent en question sont aussi divers qu'elles-mêmes. Les inégalités sociales peuvent concerner toutes les catégories de population et toutes les tranches d'âge et comprennent de très nombreuses dimensions. La vie en ville est tout autre que celle qu'on mène à la campagne. Être salarié ou avoir sa propre entreprise sont deux situations bien différentes. A eux seuls, ces deux exemples illustrent le caractère inéluctable de ces inégalités, mais montrent aussi qu'elles ne constituent pas toujours un problème et ne doivent donc pas toutes être contestées. Elles deviennent problématiques lorsqu'elles sont inacceptables sur le plan de la politique sociale ou touchent des catégories de population particulièrement vulnérables comme les enfants ou les personnes handicapées: discrimination ethnique, inégalité face aux choix de formation et de profession et accès inéquitable au système de santé. L'une des formes particulièrement problématiques d'inégalité sociale est la pauvreté.

### **Pauvreté**

La pauvreté est un phénomène complexe qui prend des formes diverses et est considéré de manière différente selon le contexte social et historique. Il n'en existe donc pas de définition universelle. Dans le présent contexte, il convient d'opérer les différenciations fondamentales suivantes en s'appuyant sur les notions définies par l'OCDE.

L'une des premières grandes distinctions est celle entre la pauvreté absolue et la pauvreté relative. La pauvreté absolue est indépendante du contexte social et ne se réfère qu'à la satisfaction des besoins élémentaires que sont la nourriture, l'alimentation et le logement. En revanche, la pauvreté relative est liée au contexte social: une personne est considérée comme pauvre au sens relatif lorsque des motifs financiers la contraignent à mener une existence extrêmement modeste par rapport à celle des autres personnes qui l'entourent (pays, canton, etc.). La pauvreté n'est donc pas considérée comme un problème découlant d'une pénurie de biens indispensables, mais comme une manifestation extrême des inégalités sociales. Lorsqu'il est question de pauvreté dans les pays européens, c'est toujours implicitement de pauvreté relative. Dès lors, c'est cette acception qui a été retenue dans le présent rapport, d'autant plus que la loi cantonale sur l'aide sociale prescrit un minimum vital relatif en disposant que l'aide matérielle doit entre autres permettre « de participer à la vie sociale » (art. 30 LASoc).

L'étude de la pauvreté (relative) distingue plusieurs approches: celle des ressources définit la pauvreté comme une insuffisance de moyens financiers et considère le revenu comme l'unique ressource d'un individu ou d'un ménage. L'approche des conditions de vie est pluridimensionnelle: elle définit la pauvreté comme une insuffisance de ressources en matière de formation, de travail, de logement, de santé et de participation à la vie sociale et culturelle<sup>14</sup>. Elle a été développée plus avant par Amartya Sen dans son approche par la capacité, qui met au centre la marge de manœuvre de l'individu et définit la pauvreté comme l'absence d'opportunités d'action. Les opportunités d'action sont conditionnées par les biens disponibles (p. ex. le revenu) et par les possibilités sociales et structurelles d'investir ces biens pour élargir la marge de manœuvre individuelle<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Leu et al. 1997, Ulrich/Binder 1998.

<sup>15</sup> Drilling 2004.

Sur le plan du contenu, ces approches sont indissociables. En effet, les déficits en matière de formation, de travail, de logement, de santé et de participation à la vie sociale et culturelle et les opportunités d'action réduites qui vont de pair sont souvent à l'origine d'un faible revenu. Inversement, la précarité financière influence l'opportunité d'action de l'individu et est par conséquent un symptôme central de l'existence d'un problème de pauvreté. En d'autres termes, le mot pauvreté ne se rapporte pas uniquement à la situation d'un compte en banque, mais aussi à des conditions de vie.

Une des définitions de la pauvreté les plus répandues dans la littérature et qui en résume bien la pluridimensionnalité est celle qu'en donne le Conseil des Communautés Européennes dans une décision datant de 1984: «(...) on entend par personnes pauvres les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel ils vivent.»<sup>16</sup>

#### Seuil de pauvreté

Etant donné que la mesure de la pauvreté doit s'appuyer sur des facteurs objectifs et quantifiables, les études empiriques utilisent une notion de pauvreté limitée à la dotation en biens financiers. Cette restriction est imposée par des raisons pratiques, mais aussi par le fait que si la précarité financière n'est pas le seul symptôme de pauvreté, elle en constitue l'un des principaux.

Comme la pauvreté, le seuil de pauvreté peut être défini dans une perspective absolue ou relative. Le seuil de pauvreté absolu correspond au revenu nécessaire pour satisfaire un besoin fondamental. Le seuil de pauvreté relatif, qui est défini par rapport au revenu moyen, reflète par conséquent la mesure dans laquelle les plus bas revenus peuvent participer au niveau de vie moyen ou général. La perspective relative satisfait donc l'objectif de la politique sociale suisse qui est de permettre au plus grand nombre de participer au bien-être général.

En Suisse, il n'existe pas de consensus politique sur une définition unique du seuil de pauvreté. Le droit définit trois minimums vitaux qui diffèrent par le mode de calcul et le niveau. Il s'agit premièrement du minimum d'existence en matière de poursuite, qui fixe un « minimum vital » protégé par la loi en cas de saisie, deuxièmement du minimum vital selon les prestations complémentaires à l'AVS/AI, et troisièmement du minimum vital défini par la législation sur l'aide sociale. Les deux derniers définissent un droit à des transferts sociaux, c'est-à-dire à un soutien financier de l'Etat.

Les auteurs d'ouvrages consacrés à la pauvreté et au bien-être utilisent principalement des seuils de pauvreté basés sur la répartition: ils considèrent qu'un individu est pauvre lorsque ses ressources financières sont nettement inférieures à celles de la grande majorité de la population. La plupart des comparaisons internationales de pauvreté reposent sur de tels seuils, qui sont également employés dans les études concernant la Suisse ou différents cantons.<sup>17</sup>

En accord avec les définitions de nombreuses institutions de référence internationales et nationales (UE, OCDE, UNICEF, OMS, Bureau fédéral allemand des statistiques, Office fédéral de la statistique), le présent rapport considère qu'un ménage est menacé de pauvreté lorsque son revenu disponible est inférieur à 60 % du revenu moyen (médian<sup>18</sup>) de l'ensemble des ménages, soit en 2010 dans le canton de Berne, 2313 francs par mois pour un ménage d'une personne (voir chapitre 7). Un ménage bénéficiant de moins de 50 % du revenu médian est considéré comme pauvre. En 2012, ce seuil se situe à 1927 francs. Eu égard au fait que cette somme doit suffire à une personne pour couvrir le loyer, la prime d'assurance-maladie et les coûts d'entretien, on peut considérer que ces deux seuils constituent des indicateurs pertinents du risque de pauvreté ou de la pauvreté dans le canton de Berne.

<sup>16</sup> Kehrl/Knöpfel 2006: 26.

<sup>17</sup> Wanner/Gabadinho 2008; Wanner 2012; Office fédéral de la statistique (OFS) 2012.

<sup>18</sup> Voir glossaire sous Médiane.

Ils fournissent des indications non seulement sur les personnes directement touchées par la pauvreté, mais aussi sur la situation de celles qui en sont extrêmement proches et dont le quotidien est marqué par la précarité. Dans sa réponse du 9 septembre 2009 à l'interpellation Blaser (Définition de la pauvreté)<sup>19</sup>, le Conseil-exécutif a précisé que sa conception de la pauvreté s'appuie sur la définition adoptée dans le premier rapport social, réaffirmant ainsi le choix d'un seuil de pauvreté et d'un minimum vital relatifs tels qu'ils sont prescrits par l'article 30 LASoc.

Des voix critiques soulignent qu'il s'agit de seuils relatifs dont l'évolution dépend de celle de la répartition du revenu : lorsqu'une grande partie de la classe moyenne parvient à accroître massivement son revenu d'une année à l'autre, les seuils de pauvreté et de risque de pauvreté s'élèvent. Il est donc théoriquement possible qu'un ménage à revenu modeste ne soit pas considéré comme pauvre durant une année pour passer lors de la suivante en dessous du seuil de pauvreté rehaussé, alors même que son revenu n'a pas changé. Cela pourrait se traduire par une surestimation de la pauvreté, le phénomène inverse étant bien entendu possible lui aussi. Cette crainte d'évaluation erronée est toutefois infirmée par d'autres analyses de la pauvreté qui, bien qu'utilisant d'autres seuils, parviennent à des taux de pauvreté analogues.<sup>20</sup>

Le système suisse de sécurité sociale part du principe implicite que tout adulte devrait être en mesure d'assurer lui-même sa propre existence ou celle de sa famille. Il considère donc comme pauvre toute personne qui n'y parvient pas.

Le présent rapport reprend ce principe : une personne est pauvre ou menacée de pauvreté lorsqu'elle ne peut pas couvrir son minimum vital par le revenu d'une activité rémunérée ou par les prestations des assurances sociales. Le revenu de l'activité rémunérée comprend les prestations des assurances sociales étant donné que le droit à la plupart d'entre elles y est lié. Par conséquent, dans le domaine des assurances sociales, la pauvreté est une pauvreté après transferts sociaux et dans celui des prestations liées aux besoins<sup>21</sup>, une pauvreté avant transferts sociaux. Dans cette optique, un ménage menacé de pauvreté ou pauvre est un ménage qui a perdu son autonomie financière et qui, s'il ne bénéficiait pas de prestations de soutien de l'Etat, ne parviendrait pas ou très difficilement à joindre les deux bouts. Cette définition est à la base de la politique préventive de lutte contre la pauvreté, qui a pour objectif de permettre au plus grand nombre possible de personnes d'assurer leur existence par leurs propres moyens ou, autrement dit, de leur éviter de dépendre de prestations liées aux besoins.

### **Intégration**

Le mot « intégration » a de très nombreuses acceptions. L'usage quotidien en réduit notamment la signification à l'intégration sociale, professionnelle et culturelle des migrants. L'image qui en résulte est souvent statique : une personne est considérée comme étant intégrée ou non.

Cette approche statique et réductrice fait oublier que l'intégration est un mécanisme social général qui n'a ni début précis ni fin objective. Loin de se limiter aux migrants, l'intégration concerne les individus et les groupes les plus divers et constitue la base de la cohésion de notre société. Elle est un mécanisme interactif entre l'individu et le groupe, dans lequel tous deux évoluent pour créer quelque chose de nouveau<sup>22</sup> et qui implique non seulement que l'individu s'efforce de s'intégrer, mais aussi que la société offre à l'individu un cadre lui permettant de s'intégrer sur le plan professionnel et social.

---

<sup>19</sup> Interpellation Blaser-Gerber, I 177 / 2009.

<sup>20</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) 2012.

<sup>21</sup> Voir glossaire.

<sup>22</sup> Strohmeier / Knöpfel 2005.

## Prévention

Prévenir signifie empêcher une chose fâcheuse de se produire, qu'il s'agisse des séquelles d'un événement ou d'une situation indésirable qui s'est mise en place progressivement et qui est due à des causes multiples.

Pour prévenir, il faut renforcer les ressources individuelles et sociales, et ce, de deux manières. D'une part, on peut modifier le cadre général pour permettre à chaque personne d'assumer ses propres responsabilités et de tirer le meilleur parti possible de ses ressources. De l'autre, on peut aider directement certaines personnes ou certains groupes à développer leurs ressources individuelles.

- **Prévention primaire:** La prévention primaire a pour objectif d'éliminer les causes structurelles de vulnérabilité sociale. Elle vise à aménager le cadre structurel et social afin de permettre à chacun d'exploiter ses ressources individuelles de manière autonome et optimale et assurer ainsi son minimum vital. Par conséquent, un cadre adéquat consolide indirectement les ressources individuelles et sociales couvrant le minimum vital. Dans ce domaine, les mesures envisageables sont la promotion de l'égalité des chances dans le système de formation et la mise en place de structures suffisantes pour permettre de concilier famille et activité professionnelle.
- **Prévention secondaire:** Le but de la prévention secondaire consiste à identifier précocement et à éviter les conditions de vie précaires ainsi que les comportements à risque qui en résultent chez l'individu ou au sein d'un groupe. La précarité peut découler du passage d'une étape de la vie à une autre, comme le fait de fonder une famille ou le développement émotionnel et social des adolescents. Ces transitions, qui nécessitent une adaptation à de nouvelles conditions de vie, sont vectrices de crises potentielles. Dans le dépistage précoce des situations et comportements à risque, la première mesure consiste à identifier les individus potentiellement menacés. Pour que le dépistage précoce soit aussi large que possible, la prévention secondaire s'adresse non pas à des groupes à risque spécifiques, mais à l'ensemble de la population ou à des catégories de population précises (p. ex. enfants et jeunes gens, jeunes parents). Ce n'est qu'en offrant un large accès à ce type de prévention que l'on peut identifier de manière précoce les groupes et les individus potentiellement menacés. Ouverte à l'ensemble des enfants et des adolescents, l'animation de jeunesse permet ainsi de repérer suffisamment tôt celles et ceux qui sont en situation difficile et de leur proposer le soutien nécessaire. La prévention secondaire renforce et soutient directement les ressources individuelles et sociales. Elle donne aux personnes concernées les moyens de faire face seules à certaines conditions de vie et de mobiliser efficacement leurs propres compétences.

## 4

### Les données fiscales en tant que source

Les données fiscales constituent une source toute désignée pour l'analyse de la situation économique de la population du canton de Berne, car elles englobent la grande majorité des ménages<sup>23</sup>, dont elles permettent de connaître non seulement le revenu du travail, des rentes et d'autres ressources, mais aussi la fortune. Pour identifier la population pauvre, l'analyse peut ainsi prendre en compte non seulement le revenu disponible (= revenu brut<sup>24</sup> amputé des dépenses obligatoires comme les impôts, les pensions alimentaires<sup>25</sup>, les prélèvements salariaux au titre des assurances sociales et une partie des frais professionnels<sup>26</sup>), mais aussi 5 % de la fortune. En outre, les ménages dispo-

<sup>23</sup> Les données fiscales n'englobent pas les personnes imposées à la source.

<sup>24</sup> Voir glossaire.

<sup>25</sup> Voir glossaire.

<sup>26</sup> Les primes d'assurance-maladie ne sont pas prises en compte.

sant d'un très faible revenu mais très fortunés sont exclus de la population pauvre<sup>27</sup>, ce qui évite qu'un ménage à bas revenu soit considéré comme pauvre bien qu'il bénéficie d'une fortune importante. Aucune autre source ne peut fournir ces informations sous cette forme. Les données fiscales ont été analysées en collaboration avec des spécialistes du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS).

Elles fournissent une image complète de la situation économique de la population du canton de Berne avant le recours aux prestations sociales liées aux besoins comme les prestations complémentaires à l'AVS/AI et l'aide sociale. Le système suisse de couverture du minimum vital considère qu'une personne est pauvre lorsqu'elle n'est pas capable d'assurer elle-même sa propre existence matérielle. Il est donc pertinent de se baser sur une définition de la pauvreté avant prestations liées aux besoins.

Les données fiscales ont un autre avantage: comparées aux sondages, elles sont extrêmement précises.

La déclaration des différents revenus étant obligatoire, les données fiscales sont quasiment équivalentes à une enquête exhaustive<sup>28</sup> où les lacunes d'information sont rares et à laquelle la quasi-totalité des personnes interrogées répond. En règle générale, les données fiscales sont considérées comme constituant une source très fiable pour les sciences sociales<sup>29</sup>.

Cela étant, il s'agit de données administratives qui ne sont pas collectées en vue d'études sociologiques, mais suivent la logique fiscale. Cette situation engendre dans le cadre de l'analyse certains défis exposés plus en détail ci-après.

### **Le ménage: définition**

En logique fiscale, l'unité de base est le sujet fiscal, à savoir toute personne pour laquelle une déclaration fiscale individuelle ou commune est déposée. Or cette personne ne coïncide pas toujours avec le ménage tel que le considère la statistique, ce qui pose un problème pour déterminer la composition de certains ménages, notamment dans le cas de ceux où vivent de grands adolescents ou de jeunes adultes et dans celui des concubinages<sup>30</sup>.

Les enfants jusqu'à 16 ans sont fiscalement rattachés à leurs parents. Par la suite, ils reçoivent leur propre déclaration d'impôt et deviennent de ce fait des sujets fiscaux, même s'ils vivent encore chez leurs parents. Ce problème a été résolu de manière satisfaisante grâce au fait que pour vérifier le droit à la réduction des primes d'assurance-maladie, le canton de Berne corrige les informations tirées des données fiscales en s'appuyant sur des sources supplémentaires: les 16 à 25 ans sont considérés comme faisant partie du ménage parental s'ils gagnent eux-mêmes moins de 12000 francs par an.

Les concubinages ne sont identifiables ni sur la base des données fiscales ni en fonction de la réduction des primes. Les personnes seules pouvant faire valoir une déduction à ce titre, on sait uniquement qui vit véritablement seul. Les autres personnes font partie de la catégorie «Personnes seules vivant dans un ménage de plusieurs personnes».

### **Revenus non imposables**

Les données fiscales contiennent uniquement des informations relatives au revenu et à la fortune imposables. Par conséquent, les prestations sociales liées aux besoins (p. ex. les prestations complémentaires à l'AVS/AI et l'aide sociale) ainsi qu'une grande partie des contributions d'entretien et de soutien privées – à l'exception des pensions alimentaires – manquent. Les revenus calculés sur la base des données fiscales me-

<sup>27</sup> Les ménages dont la fortune nette dépasse 150000 francs (couples mariés) ou 120000 francs (tous les autres ménages) ne sont pas considérés comme pauvres ou menacés de pauvreté, même si leur revenu est faible.

<sup>28</sup> Voir glossaire.

<sup>29</sup> Wanner/Gabadinho 2008: 15 s.

<sup>30</sup> Voir glossaire.

surent donc la situation des ménages après perception des prestations des assurances sociales, mais avant perception des transferts sociaux liés aux besoins et des contributions de soutien privées.

Chez les jeunes adultes, les contributions d'entretien et de soutien versées par les parents et d'autres membres de la famille sont particulièrement fréquentes. Comme les données fiscales ne permettent donc pas de déterminer leur revenu total de manière fiable, les analyses qui suivent se concentrent sur les ménages où la personne de référence du dossier fiscal<sup>31</sup> est âgée de 26 ans et plus.

### Conclusion

Les données fiscales constituent une base fiable pour les rapports sociaux, et ce à plusieurs titres.

- Elles sont *précises*: la déclaration de l'ensemble des revenus et de la fortune est obligatoire et contrôlée par les autorités fiscales.
- Elles sont *vastes*: les données fiscales englobent la grande majorité des ménages, dont elles permettent de connaître non seulement le revenu du travail, des rentes et d'autres ressources, mais aussi la fortune.
- Elles sont proches de la *réalité économique*: les données fiscales fournissent une image complète de la situation économique. Elles permettent, pour identifier la population pauvre et menacée de pauvreté<sup>32</sup>, de prendre en compte non seulement le revenu disponible mais aussi 5 % de la fortune. Leur pertinence a pu être améliorée grâce aux informations concernant la structure des ménages collectées en vue de la vérification du droit à la réduction des primes d'assurance-maladie. Cela permet de considérer les 16 à 25 ans comme faisant partie du ménage parental et de les englober dans le calcul du revenu d'équivalence<sup>33</sup> de ce dernier.

## 5

### Structure du rapport

Le présent rapport s'articule en trois parties. La première est un bilan qui s'inscrit dans la continuité des deux premiers rapports sociaux: il expose la situation économique de la population du canton et son évolution en se basant sur l'analyse des données fiscales et de la statistique de l'aide sociale, et décrit le système actuel de mesures de couverture du minimum vital. Les analyses statistiques des chapitres 6 à 8 sont suivies d'une présentation succincte des mesures existantes de couverture du minimum vital (chapitres 9 à 11). La deuxième partie examine la situation actuelle ainsi que ses avantages et ses faiblesses (chapitres 12 à 14). Cette évaluation introduit la troisième partie qui, sur la base d'objectifs, définit des solutions susceptibles de contribuer efficacement à la couverture du minimum vital et priorise toute une série de mesures de concrétisation (chapitres 15 à 17). La troisième partie (F) offre un aperçu du développement futur de la politique de lutte contre la pauvreté du Conseil-exécutif.

<sup>31</sup> Voir glossaire.

<sup>32</sup> Voir glossaire sous Ecart de (risque de) pauvreté.

<sup>33</sup> Voir glossaire.

# B

## Situation économique de la population

### L'essentiel en bref

- Le revenu de l'activité rémunérée est la principale source de revenu des personnes en âge de travailler (paragraphe 6.1).
- Parmi celles-ci, le taux de participation au marché de l'emploi a augmenté depuis 2001 – principalement parce que les femmes sont plus nombreuses à exercer une activité professionnelle (paragraphe 6.2).
- En raison de l'évolution de la conjoncture entre 2008 et 2010, le taux de bénéficiaires<sup>34</sup> de prestations de l'assurance-chômage s'est inscrit en nette hausse. Par contre, il est resté relativement stable en ce qui concerne les autres transferts sociaux (paragraphe 6.3).
- Le taux de rentières et rentiers AVS/AI a subi un faible recul depuis 2005 puis accusé une nette baisse à partir de 2008, ce qui s'explique essentiellement par leur nombre décroissant (paragraphe 6.3).
- Entre 2001 et 2010, le revenu disponible des ménages les plus pauvres avant le recours aux transferts sociaux a reculé d'environ 20 % en valeur corrigée de l'inflation (ménages de retraités non compris). Il est resté stable ou a enregistré une légère hausse dans les catégories de revenus moyennes et supérieures (paragraphe 6.4).
- La part des ménages ne déclarant aucun revenu d'activité rémunérée est de loin la plus importante parmi les ménages les plus pauvres. Elle s'est accrue constamment, passant de 28 % en 2001 à 39 % en 2010 (paragraphe 6.4).
- En 2010, les inégalités de revenu et de fortune sont encore plus profondes qu'en 2001 (paragraphe 6.5).

Les chances de réussite ne dépendent pas uniquement des biens matériels dont on dispose. Les ressources sociales et culturelles, comme le réseau de relations et la formation, sont tout aussi décisives. Ainsi, la pauvreté définie comme l'absence d'opportunités d'action ne peut être réduite au seul aspect économique. Cela dit, il est indiscutable que les ressources matérielles limitées restreignent les opportunités d'action et que la précarité financière est un symptôme central de l'existence d'un problème de pauvreté. La situation économique de la population est donc une donnée primordiale pour les rapports sur la pauvreté.

Les données fiscales reflètent la situation économique de la population du canton de Berne durant la décennie 2001–2010.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Voir glossaire.

<sup>35</sup> Aucune comparaison intercantonale n'est possible, étant donné que dans certains autres cantons, les analyses reposent sur une autre base de données ou n'existent pas.

La situation économique des ménages dépend essentiellement de leur revenu et de leur fortune, qui conditionnent leur marge de manœuvre financière. Dans une population, la répartition du revenu et de la fortune est une mesure de l'inégalité sociale et de la fréquence de la pauvreté et de la richesse. Les deux premiers rapports sociaux du canton de Berne ont donc analysé la situation économique de la population à partir du revenu et de la fortune, et le deuxième a, en plus, mis en lumière la dynamique de la pauvreté durant la période 2001 – 2008. Le présent rapport s'inscrit dans le droit fil des précédents en prolongeant la série de données jusqu'en 2010 et en examinant d'autres aspects, comme le taux d'occupation et son évolution, qu'il analyse en profondeur.

En 2010, le revenu moyen des ménages du canton de Berne s'établit à 67 900 francs (médiane des revenus bruts des ménages<sup>36</sup>). Cela signifie que la moitié d'entre eux dispose d'un revenu supérieur et l'autre d'un revenu inférieur à cette somme. 67 % du montant total des revenus proviennent du travail rémunéré, 20 % des rentes et 10 % du revenu déclaré de la fortune (titres et immeubles immobiliers).

L'importance des sources du revenu change considérablement au cours de l'existence. La figure 2 indique la composition du revenu du ménage selon l'âge de la personne de référence du dossier fiscal (pour les couples mariés, il s'agit toujours de l'homme).

95,4 % du revenu total des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 à 30 ans sont le fruit du travail rémunéré<sup>37</sup>. Cette proportion diminue avec l'âge, tandis que la part des rentes augmente. Toutefois, comme la catégorie d'âge est définie en fonction de la personne de référence du dossier fiscal, le passage à l'âge de la retraite ne peut être décrit avec une précision absolue. Il est par exemple possible qu'un « ménage de retraités » comprenne une épouse exerçant encore une activité professionnelle. Cette imprécision ne masque cependant pas l'ampleur du changement : chez les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 56 à 60 ans, le revenu de l'activité rémunérée représente 80,5 % du revenu total ; cette part se réduit à 15,5 % dès que l'âge de la personne de référence du dossier fiscal passe dans le groupe des 66 à 70 ans. Parallèlement, dans ces mêmes groupes d'âge, la part des rentes dans le revenu augmente de 6,2 % (56 à 60 ans) à 63,8 % (66 à 70 ans). Avec l'âge, le revenu de la fortune gagne sans cesse en importance lui aussi : négligeable dans les ménages où la personne de référence du dossier fiscal a entre 26 et 30 ans, il constitue 18 à 22 % du revenu total des ménages de retraités.

<sup>36</sup> Voir glossaire.

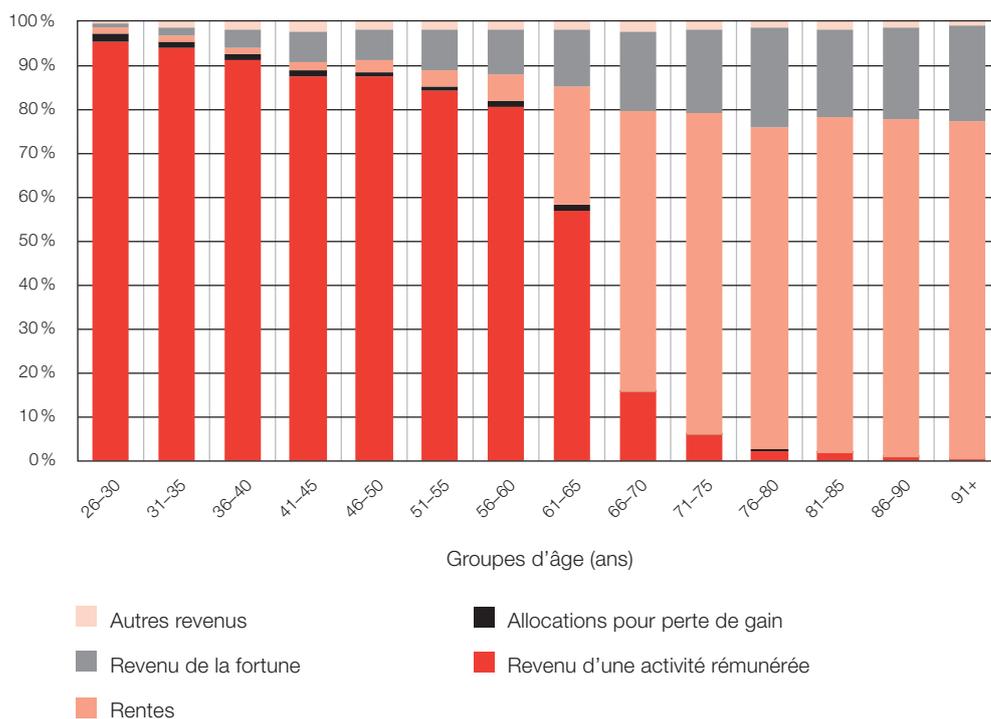
<sup>37</sup> Pour 2010, le revenu total des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 à 30 ans s'élève à environ 2,4 milliards de francs.

Figure 2

### Type de revenu des ménages selon l'âge de la personne de référence du dossier fiscal, 2010

#### Exemple de lecture

Chez les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 41 à 45 ans (4<sup>e</sup> colonne en partant de la gauche), le revenu de l'activité rémunérée représente 87,6 % du revenu total du ménage.



Population statistique : ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 ans ou plus. Revenu d'une activité rémunérée : revenu net<sup>38</sup>.

Allocations pour perte de gain : prestations de l'assurance-chômage, indemnités journalières de maladie, d'accident, de service militaire, de maternité, etc.

Rentes : AVS/AI, prévoyance professionnelle, autres rentes (y compris pilier 3a).

Autres revenus : pensions alimentaires, autres revenus imposables et revenus d'hoiries et de copropriétés déduction faite des pertes reportées.

Source : Intendance des impôts du canton de Berne

## 6.2

### Taux d'occupation et revenu d'activité rémunérée

En règle générale, le revenu de l'activité rémunérée est la principale source de revenu des personnes en âge de travailler et de leur famille. L'intégration dans le marché du travail et la position professionnelle sont décisives pour la participation au bien-être.

En 2010, 69 % de toutes les personnes âgées de 18 ans et plus ayant remis une déclaration fiscale ou y apparaissant comme partenaire bénéficiaient du revenu d'une activité rémunérée<sup>39</sup>. En excluant les personnes qui ont atteint l'âge de la retraite, la proportion augmente à 87 %. Le taux d'occupation des femmes âgées de 18 à 64 ans s'établit à 83 %, soit à près de 10 points de pourcentage de moins que celui des hommes en âge de travailler (92 %).

La figure 3 montre l'évolution du taux d'occupation selon l'âge et le sexe entre 2001 et 2010. Jusqu'à 25 ans, il reste à un niveau comparable, puis la part des femmes qui déclarent le revenu d'une activité rémunérée commence à baisser, tandis que la courbe des hommes continue à s'inscrire en légère hausse. Comme le révèlent les analyses

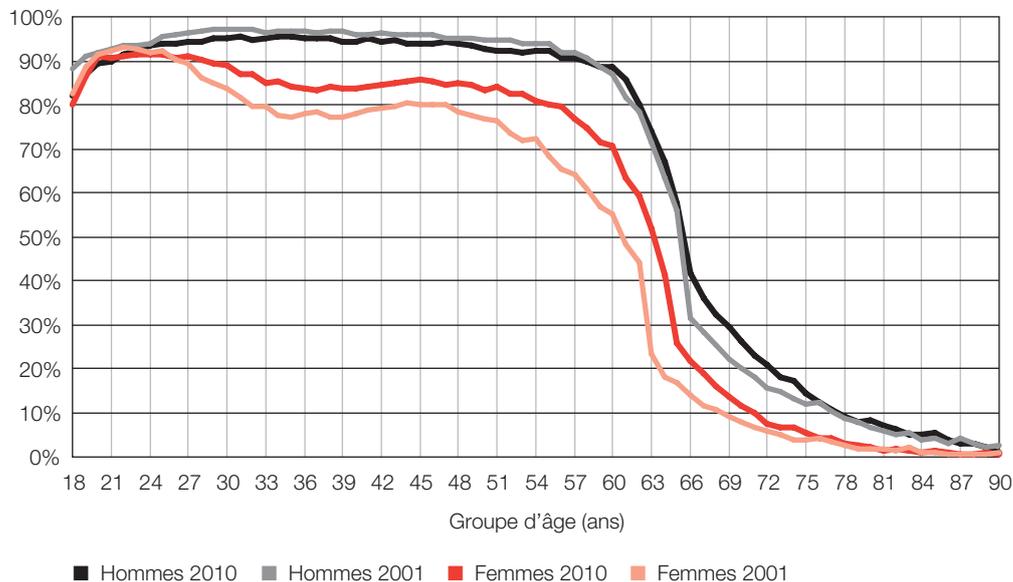
<sup>38</sup> Voir glossaire.

<sup>39</sup> Pour examiner de plus près le taux d'occupation et le revenu d'activité lucrative, il est procédé à un changement temporaire de perspective. Autrement dit, pour reproduire fidèlement l'évolution de l'intégration dans la vie professionnelle, les indications données ne se réfèrent plus aux ménages, mais à toutes les personnes âgées de 18 ans et plus qui ont remis une déclaration fiscale ou y apparaissent comme partenaire.

supplémentaires, cet effet est principalement dû à la naissance des enfants. La plus grande différence entre les taux d'occupation des femmes et des hommes apparaît chez les couples ayant des enfants ou chez les couples plus âgés dont les enfants ont quitté le foyer familial.

Figure 3

### Taux d'occupation selon l'âge et le sexe, 2001 et 2010



#### Exemple de lecture

En 2001, 80% des femmes de 45 ans exercent une activité rémunérée. Elles sont 86% en 2010.

Population statistique: Personnes âgées de 18 ans et plus

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

A partir de 35 ans, les courbes des hommes et des femmes évoluent de manière relativement semblable (avec quelques faibles différences). Chez les hommes, le taux de participation au marché de l'emploi atteint son maximum à 35 ans (2010: 95%) pour baisser continuellement par la suite (2010: jusqu'à 89% chez ceux âgés de 60 ans). Le recul s'accélère assez rapidement durant les cinq ans qui précèdent l'âge ordinaire de la retraite. Chez les femmes, la courbe remonte légèrement entre 39 et 45 ans et recule dès 50 ans. Une année après l'âge de la retraite (66 ans pour les hommes et 65 ans pour les femmes), 42% de tous les hommes exercent encore une activité rémunérée sous quelque forme que ce soit, contre 26% des femmes. Par la suite, le taux d'occupation recule constamment. Parmi les personnes de 75 ans, le taux d'occupation est de 14% chez les hommes et de 5% chez les femmes, de 8 et 2% respectivement chez les personnes âgées de 80 ans.

Comment le taux d'occupation des femmes et des hommes évolue-t-il entre 2001 et 2010? Chez les personnes en âge de travailler, il passe de 85,6 à 87,4%. Cette hausse est exclusivement due à l'activité professionnelle plus fréquente des femmes: alors que le taux d'occupation des femmes en âge de travailler augmente d'un peu plus de 5 points de pourcentage (de 77,5 à 82,8%), il recule légèrement chez les hommes (de 93,6 à 91,6%).

Les courbes de taux d'occupation des femmes de 2001 et 2010 suggèrent que ce sont surtout les mères qui sont plus nombreuses à poursuivre ou à reprendre une activité professionnelle. Le recul du taux d'occupation des femmes à partir de 25 ans est beaucoup moins élevé en 2010 qu'en 2001. Des analyses complémentaires tenant également compte du type de ménage confirment cette hypothèse. Parmi les femmes âgées de 26 à 55 ans vivant avec un partenaire et des enfants, le taux d'occupation s'inscrit en hausse de 70,1 (2001) à 80,0% (2010). On constate un accroissement plus que proportionnel du taux d'occupation des femmes à partir de 45 ans, ce qui est principalement imputable à l'augmentation de l'âge de la retraite des femmes de 63 à

64 ans en 2005. L'évolution est différente chez les femmes élevant seule son ou ses enfants et âgées de 26 à 55 ans : en 2001 déjà, 89,8 % d'entre elles exerçaient une activité rémunérée. En 2010, cette proportion a reculé à 88,4 %. En ce qui concerne les hommes, les changements sont nettement plus faibles. Le taux d'occupation des 18–20 ans a baissé, ce qui peut s'expliquer en partie par des formations plus longues (écoles à plein temps, études) et ne traduit pas forcément et exclusivement une intégration problématique dans le marché du travail. Jusqu'à 60 ans, la courbe de 2010 reste un peu en dessous de celle de 2001, tandis que le taux d'occupation des hommes proches de l'âge de la retraite, notamment chez les 60–61 ans, augmente légèrement. Les différences les plus nettes apparaissent toutefois après l'âge de la retraite : chez les hommes âgés de 66 à 70 ans, le taux d'occupation s'accroît de près d'un tiers, passant de 25,7 % en 2001 à 33,8 % en 2010. Les données fiscales ne permettent pas d'expliquer cette progression, mais il est permis de supposer qu'elle résulte généralement d'activités à temps partiel de moindre importance : deux ans après l'âge de la retraite, les hommes exerçant une activité professionnelle présentent un revenu d'activité rémunérée de 12 000 francs en moyenne. Ce même montant s'établit à 6 700 francs chez les femmes.

Sur le plan de la politique sociale, l'intégration individuelle dans le marché du travail n'est pas le seul facteur important, car en fin de compte, le niveau de bien-être d'une personne dépend du revenu que le ménage où elle vit tire d'une activité rémunérée. Il est intéressant de constater qu'en dépit de la hausse du taux d'occupation, la part des ménages où une personne au moins bénéficie du revenu d'une activité rémunérée n'a pas augmenté, bien au contraire : la part des ménages où la personne de référence du dossier fiscal bénéficie du revenu d'une activité rémunérée et dont l'âge se situe entre 26 ans et l'âge ordinaire de la retraite a reculé de 93,9 % en 2001 à 92,6 % en 2010. Des études plus détaillées différenciant les taux d'occupation par type de ménage<sup>40</sup> et par modèle d'activité permettent de conclure que le taux d'occupation s'accroît surtout chez les ménages de couples mariés. En effet, suite à la hausse du taux d'occupation des femmes, il est de plus en plus fréquent que les deux époux exercent une activité lucrative.

### **Evolution du revenu de l'activité rémunérée**

Les analyses précédentes se concentraient sur la question fondamentale suivante : une personne ou un ménage bénéficient-ils ou non d'un revenu d'activité rémunérée quel qu'il soit ? Etant donné que le revenu d'une activité rémunérée des personnes en âge de travailler représente la plus grande partie des revenus des ménages, il est tout aussi intéressant, dans l'optique de la politique sociale, de connaître le montant de ce revenu et la manière dont il a évolué depuis 2001 : compte tenu de l'inflation, le revenu moyen d'activité rémunérée par sexe et groupe d'âge déclaré aux impôts par personne exerçant une activité professionnelle a légèrement augmenté (+1,5 %). En règle générale, le revenu d'activité rémunérée des femmes s'inscrit en plus forte hausse que celui des hommes. L'essentiel de cette hausse est probablement dû à une augmentation du temps de travail, notamment chez les mères exerçant une activité professionnelle.

Il est étonnant de constater que la crise financière et économique n'a eu d'influence négative marquante ni sur le taux d'occupation ni sur les revenus d'activité rémunérée, sauf chez les 18–25 ans, dont le revenu réel<sup>41</sup> moyen recule entre 2008 et 2010. Dans les autres groupes d'âge, il augmente ne serait-ce que légèrement.

---

<sup>40</sup> Voir glossaire.

<sup>41</sup> Voir glossaire.

Par transferts sociaux, on entend tout paiement d'un organisme étatique destiné à assister financièrement les ménages et les particuliers subissant une charge spécifique due à des situations ou à des risques précis (vieillesse, maladie, invalidité, chômage). Ils comprennent, d'une part, les prestations des assurances sociales et, de l'autre, les prestations dites liées aux besoins, c'est-à-dire les prestations étatiques qui ne sont versées qu'aux personnes et aux ménages aux moyens financiers modestes : aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI, réduction des primes d'assurance-maladie ou bourses d'études. Les rentes et les indemnités journalières d'assurances sociales figurent comme revenus dans la déclaration fiscale, qui ne contient en revanche aucune information concernant les prestations liées aux besoins, celles-ci n'étant pas imposables.

L'importance des transferts sociaux diffère fondamentalement selon que les bénéficiaires sont des personnes en âge de travailler ou à l'âge de la retraite. Alors que dans la première catégorie, ils couvrent certains risques comme la maladie, l'invalidité, le chômage ou le décès et ne concernent qu'une minorité d'ayants droit potentiels, ils constituent de manière générale la part principale du revenu des ménages de retraités.

Chez les personnes ayant atteint l'âge ordinaire de l'AVS, les principaux transferts sociaux sont les revenus de rentes. Presque toutes disposent d'une rente du premier pilier (AVS), dont le montant annuel moyen reste quasiment inchangé en valeur corrigée de l'inflation. La dynamique la plus forte apparaît dans les prestations du deuxième pilier (prévoyance professionnelle). Le taux de bénéficiaires de rentes de prévoyance professionnelle s'inscrit en hausse. L'introduction en 1985 du deuxième pilier obligatoire se traduit par un montant annuel des rentes de prévoyance professionnelle plus élevé chez les jeunes seniors que les plus âgés (différence d'années de cotisation dans le système de capitalisation<sup>42</sup>). L'analyse des données fiscales jusqu'en 2010 confirme les résultats et les tendances des années précédentes. En raison d'une dynamique plus faible dans l'évolution des transferts sociaux à l'âge de la retraite, les ménages de retraités ne font plus partie du thème central de l'analyse dans ce qui suit.

### **Evolution des transferts sociaux chez les personnes en âge de travailler**

Une personne en âge de travailler qui n'est pas capable de garantir elle-même son existence matérielle est provisoirement ou durablement dépendante des transferts sociaux. La figure 4 montre le taux de bénéficiaires de transferts sociaux<sup>43</sup> non liés aux besoins parmi les personnes en âge de travailler de 2001 à 2010. Comme pour les revenus d'activité rémunérée, les analyses concernant les transferts sociaux sont effectuées dans un premier temps non pas par ménage, mais par personne entre 18 ans et l'âge ordinaire de la retraite<sup>44</sup>. Fondamentalement, l'évolution des taux de bénéficiaires est relativement stable et les variations sont rares, même entre 2008 et 2010, à l'exception de ce qui concerne les prestations de l'assurance-chômage, dont le nombre de bénéficiaires dépend fortement de l'état de la conjoncture.

<sup>42</sup> Voir glossaire.

<sup>43</sup> Les transferts sociaux liés aux besoins (aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI, réduction des primes d'assurance-maladie, bourses d'études, etc.), ne sont pas imposables et n'apparaissent donc pas dans les données fiscales.

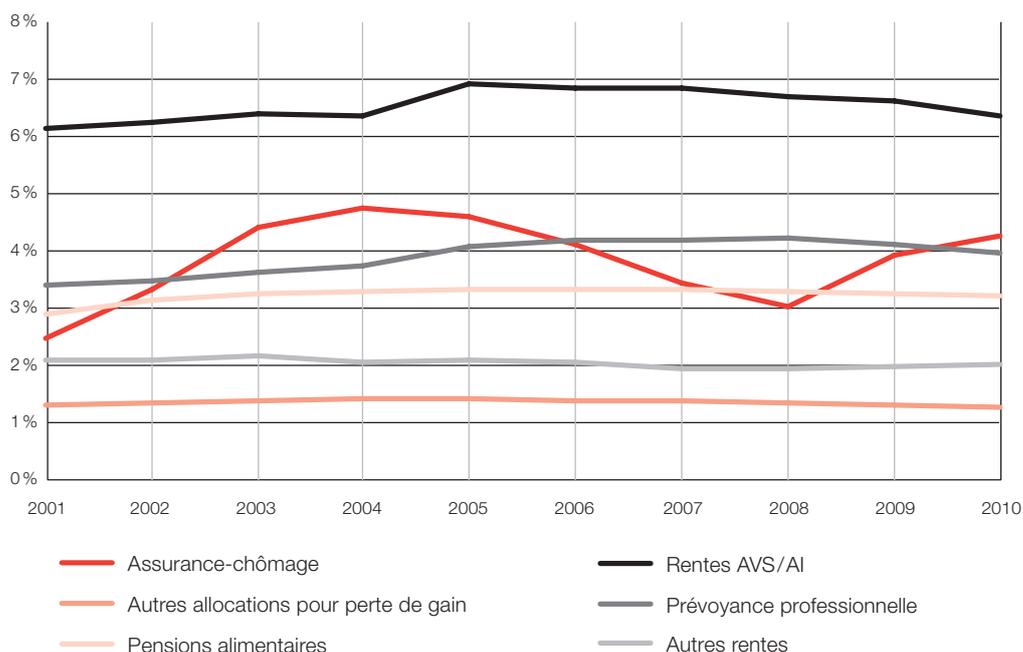
<sup>44</sup> Les personnes de moins de 26 ans peuvent être intégrées sans problème dans l'analyse des taux de bénéficiaires. Les lacunes de la base de données (aucune indication sur le soutien des parents) n'ont aucune incidence, car le revenu total des ménages n'est pas calculé ici.

Figure 4

### Taux de bénéficiaires de transferts sociaux parmi les personnes en âge de travailler, 2001–2010

#### Exemple de lecture

En 2008, 4,3% de toutes les personnes en âge de travailler (à partir de 18 ans) bénéficient d'une rente de prévoyance professionnelle (2<sup>e</sup> ligne en partant du haut).



Population statistique: personnes de 18 ans à l'âge de la retraite

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

### Evolution du taux de bénéficiaires des prestations de l'assurance-chômage

Après avoir reculé entre 2004 et 2008, le taux de bénéficiaires de prestations de l'assurance-chômage subit une hausse notable (de 3,1 à 4,3%) dans le sillage de la crise économique et financière<sup>45</sup>. Les analyses selon l'âge et le sexe ainsi que le groupe d'âge révèlent quels sont les groupes de personnes qui ont été le plus durement touchés par la crise.

Premièrement, elle a frappé un plus grand nombre d'hommes que de femmes – c'est du moins ce que permet de constater le recours aux prestations de l'assurance-chômage. Chez les hommes, le taux de bénéficiaires augmente plus fortement que chez les femmes, et ce, dans tous les groupes d'âges. Alors qu'en 2008, le taux de bénéficiaires évoluait encore à un niveau semblable chez les deux sexes (hommes: 3,0%, femmes: 3,1%), il s'inscrit à 4,5% chez les hommes en 2010, niveau nettement supérieur à celui des femmes, qui est de 4,0%. Ce phénomène est essentiellement dû au fait que la crise a eu des répercussions particulièrement conséquentes sur les branches exportatrices, qui emploient une majorité d'hommes (industrie métallurgique et construction de machines, électrotechnique). Presque un tiers de la hausse des taux de chômage entre 2008 et 2010 est à mettre au compte de l'évolution de l'industrie manufacturière.

Deuxièmement, le chômage a connu une hausse plus que proportionnelle chez les jeunes, particulièrement chez les 20–25 ans, et l'effet se prolonge jusqu'à 30 ans. En comparaison avec la crise précédente, où le taux de chômage avait atteint son pic en 2004, les jeunes adultes ont connu un sort un peu meilleur: chez les personnes âgées de 21 à 30 ans, bien qu'ayant subi une hausse plus que proportionnelle, les taux de bénéficiaires restent nettement inférieurs à ceux de 2004. Chez les personnes de plus de 30 ans, la différence est plus faible.

<sup>45</sup> Le taux d'assistance indiqué ici est supérieur au taux de chômage officiel, car il englobe toutes les personnes qui ont bénéficié au moins une fois de prestations de l'assurance-chômage pendant une des années considérées.

## Taux de bénéficiaires de rentes AVS/AI

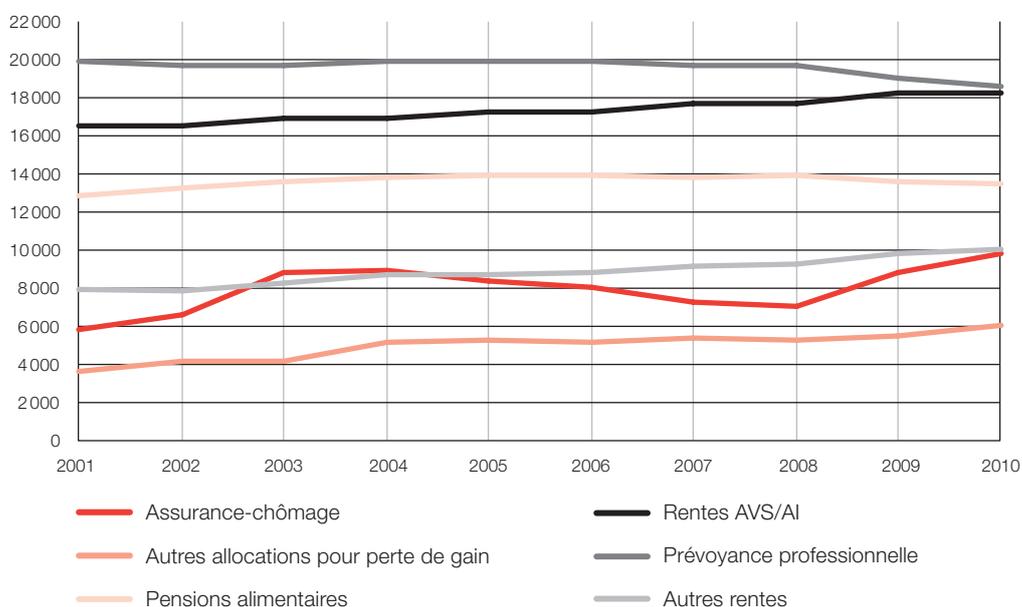
En ce qui concerne les autres transferts sociaux calculés sur la base des données fiscales, une nouvelle tendance se fait jour, particulièrement chez les bénéficiaires de rentes AVS/AI. En 2004 et 2005, leur taux avait fait un bond suite à l'augmentation de 63 à 64 ans de l'âge de la retraite des femmes, puisqu'elles avaient été plus nombreuses à profiter des possibilités de retraite anticipée. Depuis, il s'est inscrit en léger recul, recul qui s'est accentué à partir de 2008. Il a retrouvé aujourd'hui son niveau de 2004, probablement en raison, pour l'essentiel, des révisions de l'assurance-invalidité. Bien que les données fiscales elles-mêmes ne fournissent aucune indication quand au type de rente du premier pilier, les chiffres de l'Office fédéral de la statistique montrent que dans le canton de Berne, le nombre de rentières et rentiers AI a diminué d'environ 1800 depuis 2005. D'autres facteurs entrent également en jeu: durant la même période, le nombre de femmes bénéficiant d'une rente de veuve a diminué de plusieurs centaines. Enfin, en 2010, les femmes sont nettement moins nombreuses à percevoir une rente AVS que l'année précédente.

## Montant des transferts sociaux

La figure 5 indique les transferts sociaux moyens (médiane en francs) dont bénéficient les personnes en âge de travailler<sup>46</sup>. On constate ce qui suit quant à l'évolution 2008–2010: dans l'assurance-chômage, le taux de bénéficiaires et le montant des prestations perçues connaissent tous deux un accroissement notable. Deux causes sont envisageables: tout d'abord, il est plausible que la durée moyenne de chômage ait augmenté; ensuite, il est également possible que le revenu assuré ait été comparativement élevé.

Figure 5

### Niveau moyen des transferts sociaux (médiane en francs) chez les personnes en âge de travailler, 2001–2010 (valeurs nominales non corrigées de l'inflation)



### Exemple de lecture

En 2005 et 2006, les personnes en âge de travailler (à partir de 18 ans) perçoivent en moyenne des rentes du premier pilier d'un montant d'environ 17 000 francs par an (2<sup>e</sup> ligne en partant du haut).

Population statistique: personnes de 18 ans à l'âge ordinaire de la retraite

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

<sup>46</sup> Ces montants ne permettent pas de tirer des conclusions directes quant au montant de la prestation, car certains transferts sociaux ne servent qu'à compenser provisoirement des pertes de gain. Le montant annuel résulte non seulement du niveau de la prestation, mais aussi de sa durée.

Dans le cas de la prévoyance professionnelle, la prestation moyenne par personne recule pour la première fois de manière relativement notable. Ce phénomène est particulièrement bien observable dans le groupe des personnes âgées de 56 à 64/65 ans, qui comporte aussi le plus important taux de bénéficiaires. On peut imaginer qu'un nombre croissant de personnes dont le revenu assuré est modeste part à la retraite anticipée, que ce soit volontairement ou en raison de problèmes sur le marché de l'emploi.

Pour ce qui est des autres courbes, il convient de noter que les montants indiqués ne sont pas corrigés de l'inflation. Par conséquent, la légère hausse des rentes du premier pilier (AVS/AI) entre 2001 et 2010 correspond à peu près au renchérissement, comme celle des autres rentes par ailleurs.

## 6.4

### Répartition du revenu

Pour déterminer la situation économique d'un ménage et la comparer à celle d'autres ménages, il est nécessaire de préciser la notion de «revenu du ménage» à deux points de vue: premièrement, il faut calculer le revenu dit disponible, qui se compose du revenu de l'activité rémunérée et d'autres revenus, des revenus de la fortune, des pensions alimentaires et des prestations des assurances sociales. Les données fiscales ne permettent pas d'y englober les prestations liées aux besoins telles que les prestations complémentaires à l'AVS // AI ou l'aide sociale, les bourses d'études et les contributions de soutien privées dépassant le cadre des pensions alimentaires. Par ailleurs, étant donné qu'une partie du revenu est affecté à des dépenses obligatoires, le revenu disponible est amputé des impôts, des primes d'assurance-maladie, des pensions alimentaires versées et des frais professionnels. Deuxièmement, pour tenir compte du fait qu'un nombre différent de personnes vivent du revenu disponible d'un ménage, il faut calculer un revenu d'équivalence<sup>47</sup>, qui indique celui dont chaque ménage disposerait s'il était composé d'une seule personne. Le revenu d'équivalence disponible des ménages du canton de Berne s'élève en moyenne à environ 46300 francs en 2010 (médiane). C'est la somme dont ils disposent effectivement pour assurer leur existence, logement et frais de santé (primes d'assurance-maladie en particulier) compris. Cela correspond par rapport à 2001 à une croissance réelle de 4,1%. Jusqu'en 2006, le revenu d'équivalence moyen n'a que peu évolué et s'est maintenu à un niveau comparable en valeur corrigée de l'inflation. Après avoir légèrement augmenté entre 2007 et 2009, il enregistre en 2010 un faible recul en valeur corrigée de l'inflation.

Le tableau 1 et la figure 6 donnent une image plus précise de l'évolution du revenu des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler. Ils y sont classés en dix groupes (déciles<sup>48</sup>), le premier étant celui des 10% des ménages à plus faible revenu, le dixième celui des 10% des ménages au revenu le plus élevé. Durant la décennie écoulée, les revenus évoluent de manière très différente: alors que les catégories de revenus supérieurs sont parvenues à maintenir le leur ou à l'accroître légèrement, celui des ménages au revenu le plus faible s'est inscrit en net recul. A l'exception de 2008 et 2009, le revenu d'équivalence disponible des ménages les plus pauvres a fortement diminué d'année en année. Comment cette différence dans l'évolution du revenu s'explique-t-elle? Tout porte à croire que l'accès au marché du travail est particulièrement problématique pour les ménages au revenu le plus faible. En effet, dans ce groupe, la part des ménages qui n'ont bénéficié d'aucun revenu d'activité rémunérée pendant toute l'année a augmenté de 28,4% (2001) à 39,0% (2010). Chez les ménages au revenu le plus faible bénéficiant du revenu d'une activité rémunérée,

<sup>47</sup> Voir glossaire.

<sup>48</sup> Voir glossaire.

celui-ci a reculé de 16 100<sup>49</sup> (2001) à 15 000 francs (2010) en moyenne nominale<sup>50</sup>. Etant donné que les déclarations fiscales ne fournissent aucune information relative au taux d'occupation, il est impossible de déterminer la mesure dans laquelle la réduction du temps de travail ou la baisse des salaires sont responsables de cette évolution. On ne connaît pas non plus le nombre de personnes en âge de travailler dans ce groupe.

Tableau 1

**Revenu d'équivalence disponible<sup>51</sup> (médiane, montant nominal en francs) par déciles, 2001–2010 (ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler)**

**Exemple de lecture**

en 2010, le revenu d'équivalence disponible moyen des ménages du premier décile (1<sup>er</sup> ligne en partant du haut) s'élève à 12 393 francs par an (4<sup>e</sup> colonne en partant de la gauche).

Décile	Année				Evolution 2001–2010	
	2001	...	2009	2010	nominale	réelle
1	15 224		12 995	12 393	–18,6 %	–24,8 %
2	26 087		27 700	27 680	6,1 %	–1,89 %
3	32 194		35 189	35 292	9,6 %	1,5 %
4	37 314		41 203	41 452	11,1 %	2,9 %
5	42 060		46 807	47 141	12,1 %	3,8 %
6	46 892		52 469	52 854	12,7 %	4,4 %
7	52 413		78 769	59 257	13,1 %	4,7 %
8	59 165		66 533	67 071	13,4 %	5,0 %
9	69 307		78 103	78 702	13,6 %	5,1 %
10	93 690		106 082	106 761	14,0 %	5,5 %
<b>Total</b>	<b>44 430</b>		<b>49 574</b>	<b>49 957</b>	<b>12,4 %</b>	<b>4,1 %</b>

Evolution nominale 2001–2010 : évolution relative en valeurs non corrigées de l'inflation

Evolution réelle 2001–2010 : évolution relative en valeurs corrigées de l'inflation

Population statistique : ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (de 26 ans à l'âge ordinaire de la retraite)

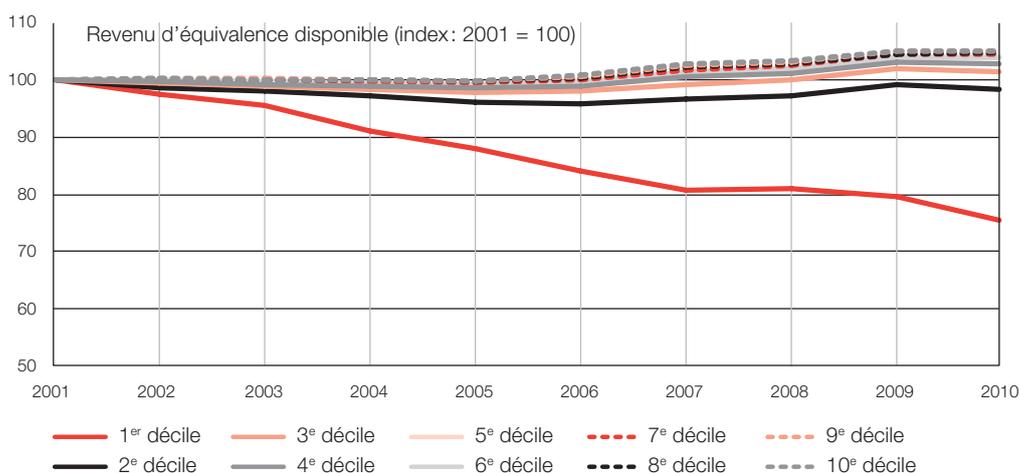
Source : Intendance des impôts du canton de Berne

Figure 6

**Evolution du revenu d'équivalence disponible par décile (en valeur indexée et corrigée de l'inflation), 2001–2010 (ménages où la personne de référence du dossier est en âge de travailler)**

**Exemple de lecture**

En valeur corrigée de l'inflation, le revenu d'équivalence disponible des ménages du 1<sup>er</sup> décile ne représente plus en 2007 qu'un peu plus de 80 % de celui de 2001 (1<sup>er</sup> ligne en partant du bas).



Source : Intendance des impôts du canton de Berne

<sup>49</sup> Les montants ont été corrigés de la taille du ménage au moyen de tailles d'équivalence. Etant donné qu'ici, seuls les ménages du premier décile bénéficiant d'un revenu d'activité lucrative sont pris en compte, leur revenu médian est supérieur à celui de tous les ménages du premier décile (voir tableau 1).

<sup>50</sup> Voir glossaire sous Revenu nominal

<sup>51</sup> Voir glossaire.

## Composition du revenu par catégorie

Quelle est la composition du revenu des différentes catégories de revenus? Quelles sont les parts respectives du revenu d'activité rémunérée, des rentes ou des revenus de la fortune dans le revenu total?

### Personnes en âge de travailler

Les différences les plus marquées sont celles qui séparent les catégories de revenus sur le plan du taux d'occupation: en 2010, parmi les ménages du groupe des revenus les plus faibles (1<sup>er</sup> décile), seuls 61 % ont déclaré un revenu d'activité rémunérée, contre 87 % dans le deuxième décile. Dans les groupes suivants, le taux d'occupation augmente légèrement à mesure qu'on progresse vers les revenus élevés. Les écarts restent toutefois faibles.

Des différences marquées existent également en ce qui concerne les rentes du premier pilier. Il s'agit vraisemblablement pour l'essentiel de rentes AI, auxquelles viennent s'ajouter les rentes de veuve / veuf et d'orphelin ainsi que les anticipations de la rente AVS. Cette analyse révèle que le taux de bénéficiaires le plus élevé (22 %) se situe dans le 2<sup>e</sup> décile et que dans le 3<sup>e</sup> décile, il recule de près de la moitié à 12 %. Dans le groupe des revenus les plus faibles, le taux de bénéficiaires de rentes AVS/AI est lui aussi exceptionnellement élevé (17 %) mais un peu plus faible que dans le 2<sup>e</sup> décile. On peut en conclure que de manière générale, les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler et où une personne au moins bénéficie d'une rente AVS/AI sont en moyenne plus défavorisés que ceux dont aucun membre ne bénéficie d'une rente de ce type. Cela étant, on constate que le bénéficiaire d'une rente évite, en partie du moins, aux ménages de passer dans le groupe des revenus les plus faibles. Or on sait que les rentes AVS/AI à elles seules ne couvrent qu'à peine le minimum vital. C'est pourquoi les rentières et rentiers AVS/AI en situation de précarité financière ont droit pour la plupart à des prestations complémentaires.

Le schéma est analogue en ce qui concerne le taux de bénéficiaires de prestations de l'assurance-chômage, d'indemnités journalières de maladie et de pensions alimentaires. Plus il est élevé, plus la catégorie de revenu est basse. Toutefois, ce n'est plus le cas lorsqu'on compare le premier et le deuxième décile: les transferts sociaux permettent à un ménage de disposer au moins d'un revenu minimum.

### Exemple de lecture

En 2010, 61,1 % des ménages du premier décile (1<sup>re</sup> colonne en partant de la gauche) déclarent un revenu d'activité rémunérée (1<sup>re</sup> ligne en partant du haut) et 17,0 % un revenu provenant d'une rente du premier pilier (AVS/AI) (7<sup>e</sup> ligne en partant du haut).

Tableau 2

### Fréquence des sources de revenu par catégories, 2010 (ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler)

Source de revenus		Catégories de revenus (déciles)										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Activité rémunérée	Revenu d'activité rémunérée	61,1 %	87,0 %	94,8 %	96,3 %	97,0 %	97,3 %	97,7 %	98,1 %	98,3 %	98,3 %	92,6 %
Allocations pour perte de gain	Prestations AC	6,8 %	10,7 %	10,7 %	8,8 %	6,8 %	5,6 %	4,4 %	3,2 %	2,6 %	1,5 %	6,1 %
	Indemnités journalières AMal, AI, AA, AMil	1,7 %	2,6 %	2,3 %	1,8 %	1,5 %	1,4 %	1,1 %	1,0 %	0,9 %	0,8 %	1,5 %
	Autres	1,4 %	1,5 %	1,4 %	1,4 %	1,2 %	1,3 %	1,2 %	1,1 %	0,8 %	0,7 %	1,2 %
Fortune	Revenu des immeubles	4,8 %	9,0 %	16,3 %	22,0 %	25,4 %	29,0 %	32,1 %	34,9 %	40,6 %	52,2 %	26,6 %
	Revenu des titres	40,8 %	56,4 %	58,8 %	62,6 %	65,4 %	69,5 %	72,5 %	76,0 %	81,4 %	88,8 %	67,2 %
Rente	Rente AVS/AI	17,0 %	22,3 %	11,2 %	9,2 %	8,3 %	8,0 %	7,3 %	6,6 %	6,3 %	5,7 %	10,2 %
	Rente prévoyance prof.	3,5 %	5,6 %	6,4 %	6,6 %	6,9 %	7,0 %	6,8 %	6,5 %	6,4 %	6,0 %	6,2 %
	Autres rentes	1,6 %	2,2 %	2,2 %	2,1 %	2,1 %	2,2 %	2,1 %	1,8 %	1,9 %	1,8 %	2,0 %
Autres	Pensions alimentaires	7,8 %	10,2 %	10,3 %	7,4 %	5,3 %	4,0 %	2,9 %	2,3 %	1,8 %	1,2 %	5,3 %
	Autres revenus	8,6 %	12,7 %	10,2 %	8,9 %	8,9 %	9,1 %	8,9 %	9,7 %	11,5 %	15,6 %	10,4 %
Nombre cas	Nombre de ménages	33215	33216	33215	33215	33216	33216	33217	33213	33218	33214	332155

AC: assurance-chômage, AMal: assurance-maladie, AI: assurance-invalidité, AMil: assurance militaire, AVS: assurance-vieillesse et survivants, AA: assurance-accidents

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

Les données fiscales ne permettent pas d'identifier avec certitude le rapport de cause à effet entre les transferts sociaux et les faibles revenus. En principe, les liens de causalité sont possibles dans les deux sens: d'une part, les transferts sociaux peuvent se traduire par une réduction du revenu du ménage s'ils ne compensent pas intégralement le revenu d'activité rémunérée antérieur. De l'autre, il est plausible que les personnes faisant partie de ménages à faible revenu dépendent plus souvent des transferts sociaux, car elles sont plus exposées que d'autres au risque de chômage ou de maladie, que ce soit parce que les emplois pour personnes peu qualifiées sont particulièrement menacés, parce qu'ils engendrent plus souvent des symptômes d'usure physique ou parce que les finances tendues du ménage constituent un poids psychologique. Avant même de bénéficier de transferts sociaux, ces ménages ont peu d'argent pour vivre.

Les interdépendances attendues se manifestent en ce qui concerne le revenu de la fortune: plus la catégorie est élevée, plus la part des ménages qui déclarent des revenus d'immeubles et de titres est importante.

### **Personnes retraitées**

Les analyses à l'âge de la retraite montrent que les revenus d'équivalence disponibles baissent à mesure que l'âge de la personne de référence du dossier fiscal augmente. Etant donné que les revenus réguliers des retraités et retraitées sont la plupart du temps inférieurs à ceux des personnes en âge de travailler, la fortune joue un rôle central pour le maintien de leur niveau de vie. Il est permis de supposer qu'un grand nombre de ménages épargnent en vue de la retraite et sont, potentiellement du moins, en mesure d'épuiser leurs économies le moment venu. Le schéma de baisse du revenu d'équivalence à mesure de la progression de l'âge reste identique même lorsqu'on calcule le revenu d'équivalence disponible avec une utilisation de la fortune de 5%. Cela indique que la fortune ne s'accroît plus une fois atteint l'âge de la retraite. On constate également que les écarts entre les catégories de revenus augmentent lorsqu'on calcule le revenu disponible avec une utilisation de la fortune de 5%.

En se penchant sur les sources de revenus parmi les ménages de retraités, on remarque un taux très important de ménages bénéficiant du revenu d'une activité rémunérée dans la catégorie de revenu la plus élevée (10<sup>e</sup> décile) et une proportion relativement faible de ménages percevant une rente de la prévoyance professionnelle. Apparemment, une part considérable (40,5%) des personnes de référence du dossier fiscal n'a pas encore quitté le monde du travail. La structure démographique vient étayer cette supposition: la catégorie des revenus les plus élevés présente l'âge moyen le plus bas de tous les déciles.

Si l'on ignore le décile des revenus les plus hauts, la tendance est nette: plus on progresse dans l'échelle des revenus, plus le nombre de bénéficiaires de rentes de la prévoyance professionnelle augmente. Dans le premier décile, le taux de bénéficiaires de rentes de la prévoyance professionnelle n'atteint que 10% contre 87% dans le neuvième décile. Le lien entre le revenu d'une activité rémunérée et le revenu est tout aussi évident: la part des ménages de retraités bénéficiant du revenu d'une activité rémunérée s'accroît de groupe en groupe (de 8% dans le premier décile à 41% dans le dixième). Interpréter cet état de fait n'est pas chose facile: la position plus favorable de certains ménages est-elle due au revenu d'une activité rémunérée? Ou bien les retraités et retraitées exerçant une activité rémunérée sont-ils en majorité des personnes exerçant des métiers intéressants et lucratifs qui seraient tout aussi à l'aise financièrement sans ce revenu?

Pour répondre à cette question, on a divisé les ménages de retraités dont la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 75 ans ou moins en catégories de revenus qui excluent le revenu d'une activité rémunérée en y ajoutant toutefois un dixième de la fortune. Cette démarche permet d'obtenir une idée sommaire du revenu tel qu'il se présenterait sans l'activité professionnelle: les seniors les plus nombreux à en exercer une sont ceux que leurs rentes du deuxième et du troisième pilier placent déjà en tête en termes de revenus. Parmi les ménages du décile le plus nanti, 45% bénéficient du revenu d'une activité rémunérée, contre 24% dans le décile le plus défavorisé.

La situation économique des ménages dépend non seulement du revenu, mais aussi de la fortune. La fortune permet en effet de conserver le niveau de vie même si un revenu manque pendant un certain temps ou s'il baisse. Or tous les ménages ne sont pas en mesure d'améliorer leur bien-être et encore bien moins d'assurer leur subsistance grâce à la fortune. Une fortune se constitue tout au long d'une vie ou, lorsqu'elle est héritée, se transmet d'une génération à l'autre. La répartition de la fortune globale est donc plus inégale que celle du revenu.

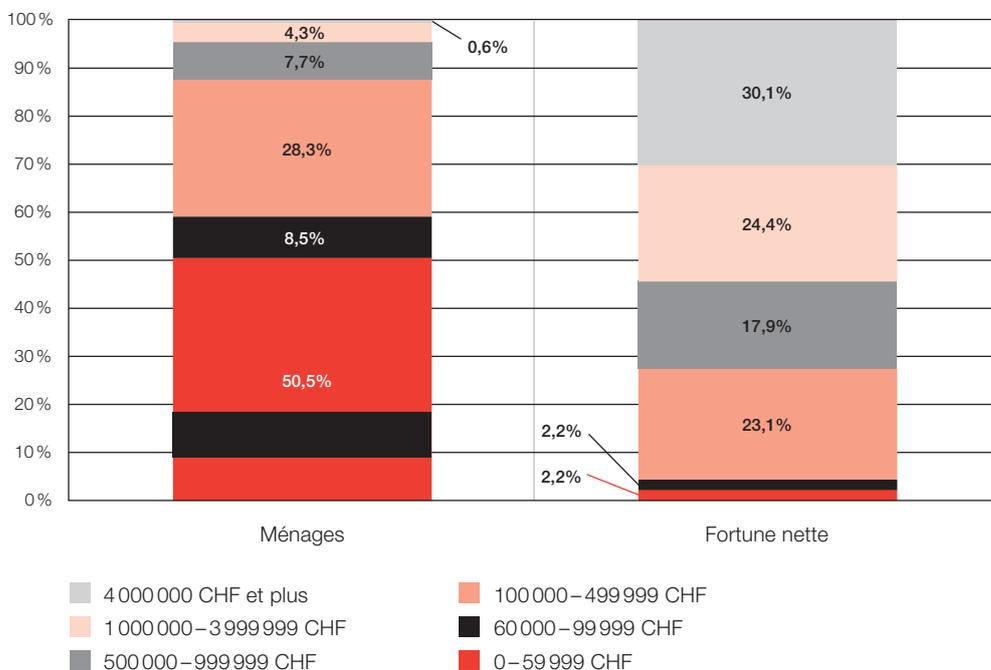
La figure 7 compare les ménages du canton de Berne (colonne de gauche) et la fortune (colonne de droite) par catégories de fortune pour l'année 2010. En 2010, environ la moitié de tous les ménages du canton de Berne possède une fortune nette inférieure à 60 000 francs. Pris ensemble, ils totalisent 2,2 % de l'ensemble de la fortune nette du canton. A l'autre extrémité de l'éventail, 5 % environ des ménages sont millionnaires et possèdent ensemble plus de la moitié de la fortune nette totale.

Figure 7

### Répartition de la fortune nette, 2010 (ménages)

#### Exemple de lecture

0,6% de tous les ménages du canton de Berne (haut de la colonne de gauche) possède une fortune égale ou supérieure à 4 millions de francs. Pris ensemble, ils détiennent 30,1% de la totalité de la fortune nette du canton de Berne (haut de la colonne de droite).



Population statistique : ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 ans ou plus.

Source : Intendance des impôts du canton de Berne

Entre 2002 et 2007, l'inégalité de la répartition de la fortune dans le canton de Berne s'est accrue continuellement. En 2002, les ménages millionnaires possédaient 45,2% de la fortune nette totale, contre 55,9% en 2007. Au cours de la même période, le coefficient de Gini, qui mesure l'inégalité de la répartition de la fortune, est passé de 0,776 à 0,809<sup>52</sup>. En 2008, la fortune totale des ménages millionnaires a reculé au niveau de 2004 pour connaître une nouvelle hausse en 2009, puis évoluer au même niveau en 2010 (coefficient de Gini: 0,805). Cette évolution n'est pas aisée à interpréter, car les plus grandes fortunes se concentrent sur un petit nombre de ménages. Parallèlement aux effets de la crise économique et financière, les nouvelles arrivées et les départs

<sup>52</sup> Le coefficient de Gini est une mesure du degré d'égalité. Il varie de 0 (égalité parfaite) à 1 (un ménage dispose du revenu total (voir également glossaire).

dans le canton de Berne pourraient avoir eu une influence. Par ailleurs, en raison de leur complexité, les déclarations fiscales portant sur les très grandes fortunes sont remises et taxées plus tard que les autres, et ne sont donc pas toutes contenues dans les données fiscales analysées.

## 7

### Pauvreté et risque de pauvreté

#### L'essentiel en bref

- Dans le canton de Berne, le taux de pauvreté et le taux de risque de pauvreté<sup>53</sup> ont constamment augmenté entre 2001 et 2008 et se sont stabilisés à un niveau élevé depuis 2008 (paragraphe 7.1).
- En 2010, 12,1 % des ménages en âge de travailler sont pauvres ou menacés de pauvreté, ce qui correspond à environ 40 100 ménages totalisant quelque 75 500 personnes (paragraphe 7.1).
- Les modifications structurelles à long terme de l'économie semblent avoir des répercussions considérablement plus graves pour les ménages à faible revenu que le recul conjoncturel dû à la crise financière (paragraphe 7.1).
- Durant la décennie écoulée, le risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite a fortement augmenté (paragraphe 7.1).
- En moyenne, l'écart de risque de pauvreté<sup>54</sup> des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler représente plus du double de celui des ménages de retraités. Il est particulièrement important pour les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite (paragraphe 7.1).
- C'est le cas des ménages de femmes élevant seules leurs enfants que le risque de pauvreté est de loin le plus élevé (paragraphe 7.2).
- Le taux de pauvreté des couples sans enfants a connu un accroissement relativement important entre 2008 et 2010 (paragraphe 7.2).
- Le risque de pauvreté des ménages bénéficiant de rentes du premier pilier (rentes AI et de veuve/veuf) où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler est nettement plus élevé que celui des autres ménages et a continué à augmenter entre 2008 et 2010 (paragraphe 7.2).

Quand un ménage est-il considéré comme pauvre ou menacé de pauvreté? En accord avec les définitions de nombreuses institutions de référence internationales et nationales (UE, OCDE, UNICEF, OMS, Bureau fédéral allemand des statistiques, Office fédéral de la statistique), le présent rapport utilise un seuil de pauvreté qui compare la situation financière d'un ménage avec le revenu moyen de l'ensemble de la population du canton de Berne: est considéré comme pauvre un ménage disposant de moins de 50 % du revenu moyen (médian) de l'ensemble de la population du canton de Berne<sup>55</sup>, soit 1927 francs pour un ménage d'une personne en 2010. Cette somme doit suffire pour toutes les dépenses (loyer, primes d'assurance-maladie, besoins vitaux) à l'exception des impôts, des frais professionnels et, le cas échéant, des pensions alimentaires. Un ménage bénéficiant de moins de 60 % du revenu médian est considéré comme menacé de pauvreté. En 2010, le seuil de risque de pauvreté se situe à 2313 francs<sup>56</sup>.

Les analyses du risque de pauvreté reposent sur le revenu d'équivalence disponible d'un ménage. Comme la situation économique d'un ménage dépend non seulement de

<sup>53</sup> Voir glossaire.

<sup>54</sup> Voir glossaire.

<sup>55</sup> La médiane est une valeur moyenne. Le revenu médian est le revenu qui partage exactement en deux la population: la moitié de la population dispose d'un revenu plus élevé que ce revenu, l'autre moitié d'un revenu moins élevé. Contrairement à la moyenne arithmétique (montant total de tous les revenus de la population divisé par le nombre de ménages), la médiane résiste aux valeurs extrêmes (revenus très faibles ou très élevés).

<sup>56</sup> La littérature parle également de ménages disposant de moyens financiers limités et très limités (cf. Wanner / Gabadinho 2008 ou Wanner 2012).

son revenu, mais aussi de sa fortune, le calcul prend en compte 5 % de la fortune nette comme revenu. Les ménages dont la fortune nette dépasse 150 000 francs (couples mariés) ou 120 000 francs (tous les autres ménages) ne sont pas considérés comme pauvres ou menacés de pauvreté, car dans le cas contraire, les ménages très fortunés disposant d'un très faible revenu pourraient passer sous le seuil de la pauvreté et du risque de pauvreté<sup>57</sup>. En raison de la nature des sources, les revenus ne comprennent pas les prestations sociales liées au revenu comme les prestations complémentaires à l'AVS / AI, la réduction des primes d'assurance-maladie ou l'aide sociale. Les taux reflètent donc la part des ménages en situation financière précaire avant recours aux prestations liées aux besoins et dont l'autonomie économique est par conséquent remise en cause. Cette option-évaluation de la situation économique en fonction du revenu avant prestations liées aux besoins est conforme à la politique de lutte préventive contre la pauvreté, qui vise à ce que chaque personne puisse financer elle-même son existence matérielle. Dans cette optique, une personne est donc considérée comme pauvre lorsqu'elle ne peut pas assurer sa subsistance par ses propres moyens et dépend de prestations liées aux besoins. A l'échelon international, les seuils de pauvreté et de risque de pauvreté définis en relation avec le revenu médian sont largement utilisés.

## 7.1

### **Pourcentages de ménages pauvres ou menacés de pauvreté**

Le seuil de pauvreté permet de calculer la part des ménages pauvres et menacés de pauvreté avant prestations liées aux besoins dans le canton de Berne. Or la politique sociale s'intéresse non seulement à ces pourcentages, mais aussi à leur évolution. Quelles sont les tendances qui se dessinent? La pauvreté s'aggrave-t-elle? Quelles sont les répercussions des fluctuations conjoncturelles sur la pauvreté et le risque de pauvreté? Grâce à l'analyse des données fiscales et aux rapports sociaux dont le premier est paru en 2008, il est possible de décrire l'évolution quantitative de la pauvreté durant la décennie écoulée dans le canton de Berne.

Le pourcentage de ménages pauvres et menacés de pauvreté est calculé sur la base des revenus disponibles des ménages, qui constituent une pauvreté après transferts sociaux des assurances sociales et une pauvreté avant transferts sociaux des prestations liées aux besoins (aide sociale et prestations complémentaires). Cette approche soulève une controverse: le fait de ne pas prendre en compte les prestations complémentaires se traduit-il par une surestimation du taux et du risque de pauvreté dans la population totale? La comparaison avec d'autres études intégrant les prestations liées aux besoins<sup>58</sup> montre que ce n'est pas systématiquement le cas. Pour dissiper les derniers doutes, l'analyse des pages suivantes porte uniquement sur le taux et le risque de pauvreté des personnes en âge de travailler. Cette restriction permet de minimiser l'incidence éventuelle de l'exclusion des prestations complémentaires, dont la plupart sont versées à des personnes retraitées.

La figure 8 indique l'évolution entre 2001 et 2010 des taux de pauvreté et de risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge

<sup>57</sup> Les cas où des personnes paraissent pauvres ou menacées de pauvreté dans les données fiscales alors que leur niveau de vie est plus élevé en réalité sont peu fréquents. Ces situations se caractérisent par un portefeuille immobilier dont la valeur locative est considérable, des frais relativement élevés d'entretien, d'exploitation et d'administration se rapportant à des immeubles de la fortune privée et des revenus importants issus de baux à loyer ou à ferme (définition des critères: valeur locative supérieure à 10 800 francs par an pour les ménages d'une personne et à 14 400 francs pour tous les autres ménages; frais d'entretien et d'exploitation supérieurs à 30 000 francs par an; revenus de baux à loyer ou à ferme supérieurs à 6 000 francs par an). Parmi toutes les personnes menacées de pauvreté, la part de celles qui remplissent au moins un de ces trois critères de niveau de vie élevé n'atteint que 3%. Ces cas isolés n'exercent donc guère d'influence sur le calcul des taux de pauvreté.

<sup>58</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) 2012.

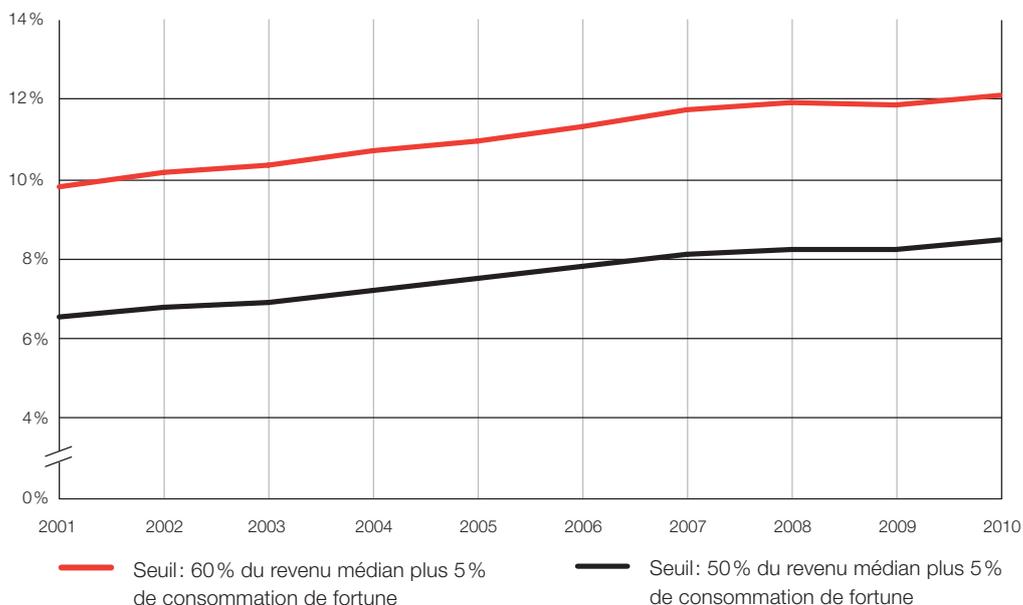
de travailler. La tendance est nette: entre 2001 et 2008, les deux taux augmentent constamment, celui du risque de pauvreté passant de 9,8 % en 2001 à 11,9 % en 2008. En 2009, cette hausse subit un coup de frein, pour ensuite reprendre légèrement en 2010. En 2010, le taux de risque de pauvreté s'établit à 12,1 %, ce qui correspond à 40 100 ménages dans lesquels vivent environ 75 500 personnes.

Figure 8

**Taux de (risque de) pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (de 26 ans à l'âge de la retraite), 2001-2010**

**Exemple de lecture**

en 2008, le taux de ménages menacés de pauvreté s'élève à 11,9 % (ligne supérieure) et le taux de ménages pauvres à 8,3 % (ligne inférieure).



Population statistique: ménages où l'âge de la personne de référence du dossier fiscal se situe entre 26 ans et l'âge ordinaire de la retraite

Source: Intendance des impôts du canton de Berne

A la lecture de l'évolution du taux de risque de pauvreté, on constate que pour les ménages à faible revenu, les changements de mode de vie, l'évolution démographique et les modifications structurelles à long terme de l'économie semblent avoir des répercussions bien plus graves que le recul conjoncturel dû à la crise financière. Le glissement vers des emplois exigeant une formation plus avancée confronte au chômage un nombre croissant de personnes peu ou insuffisamment qualifiées. La hausse du taux de risque de pauvreté entre 2001 et 2008 est vraisemblablement imputable à la suppression structurelle d'emplois leur convenant. Elle n'a donc pas de lien direct avec l'évolution conjoncturelle. On sait que l'incidence de la crise économique et financière a été moins lourde que prévu dans l'aide sociale également: entre 2008 et 2010, le taux d'aide sociale<sup>59</sup> du canton de Berne a enregistré une hausse relativement modeste, passant de 3,9 à 4,1 % alors qu'il atteignait encore 4,3 % en 2006<sup>60</sup>.

Le risque d'être pauvre et d'être menacé de pauvreté varie avec l'âge. La figure 9 montre les taux correspondants en fonction de l'âge de la personne de référence du dossier fiscal pour 2001, 2008 et 2010. Cette analyse inclut les ménages de retraités. On voit que le taux de risque de pauvreté baisse juste avant l'âge de la retraite pour remonter ensuite. Toutefois, il est à noter que les situations de précarité financière à l'âge de la retraite sont pour la plupart compensées par des prestations complémentaires de l'AVS. L'accroissement du taux de risque de pauvreté à l'âge de la retraite est dû

<sup>59</sup> Voir glossaire.

<sup>60</sup> Voir paragraphe 8.1.

entre autres au fait qu'en général, le revenu de la rente est inférieur au revenu d'activité rémunérée antérieur. Cela n'explique cependant pas pourquoi le taux de risque de pauvreté augmente avec l'âge des retraitées et retraités. Dans ce contexte, l'évolution du deuxième pilier joue un rôle majeur: la prévoyance professionnelle obligatoire<sup>61</sup> ne datant que de 1985, les retraitées et retraités plus âgés – des femmes pour la plupart – sont moins nombreux que les autres à percevoir une rente du deuxième pilier ou, s'ils en sont bénéficiaires, perçoivent un montant moins important. A cela viennent s'ajouter la consommation de fortune et le fait que le revenu baisse au décès d'un des deux conjoints.

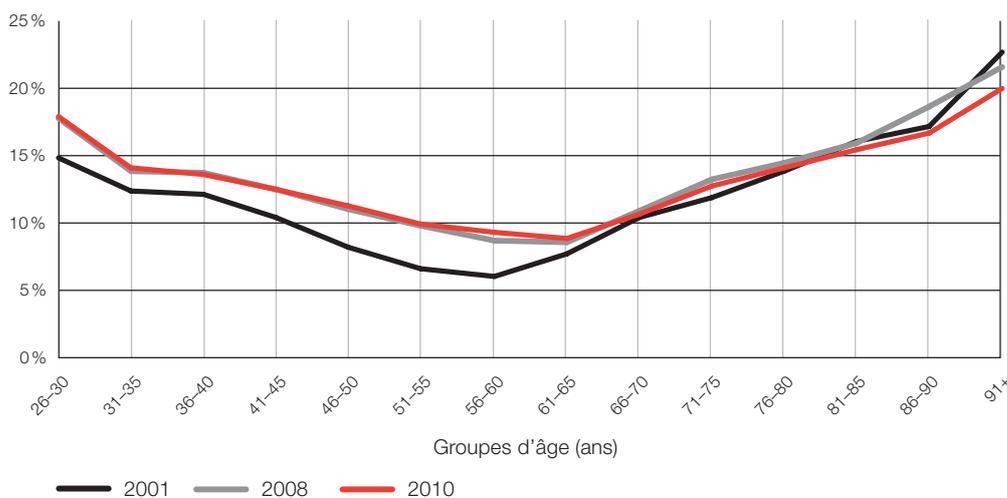
L'analyse par groupes d'âge (figure 9) indique que durant la décennie écoulée, le risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler a plus fortement augmenté que celui des ménages de retraités. Cela se vérifie tout particulièrement chez les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite: le taux de risque de pauvreté des personnes de référence du dossier fiscal âgées de 51 à 60 ans a progressé environ de moitié entre 2001 et 2010. Il est permis de peut supposer que cette augmentation résulte de leur intégration insuffisante dans le marché du travail, qu'elle soit due à des modifications structurelles, à une formation professionnelle lacunaire ou à des problèmes de santé. Globalement, le risque de pauvreté des personnes en âge de travailler et celui des seniors ont tendance à se rapprocher.

Figure 9

**Part des ménages pauvres et menacés de pauvreté selon l'âge de la personne de référence du dossier fiscal, 2001, 2008 et 2010**

**Exemple de lecture**

En 2001, la part des ménages pauvres et menacés de pauvreté où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 51 à 55 ans s'élève à 6,5% (courbe en noire) et passe à 9,7% en 2008 (courbe en gris).



Population statistique: ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 ans et plus  
 Source: Intendance des impôts du canton de Berne

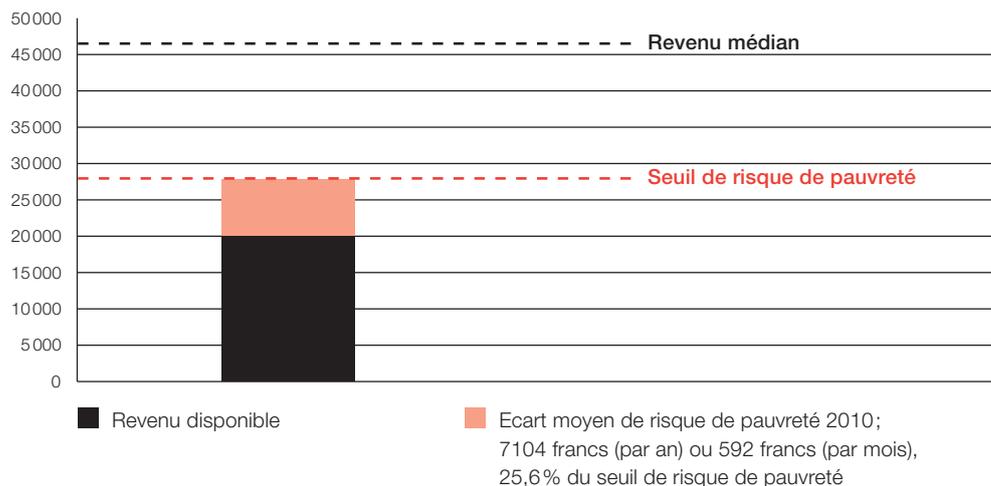
**Evolution de l'écart de risque de pauvreté**

Un autre indicateur utile pour l'évaluation de la pauvreté est l'écart de risque de pauvreté<sup>62</sup>. Il reflète le montant manquant à un ménage pauvre pour éviter le risque de pauvreté. Autrement dit, il correspond à l'écart entre le revenu du ménage et le seuil de risque de pauvreté. L'écart de risque de pauvreté est exprimé en pourcentage du seuil de risque de pauvreté.

<sup>61</sup> La prévoyance professionnelle étant financée selon le système de capitalisation, il faut une durée de cotisation d'environ 40 ans pour bénéficier d'une rente complète.  
<sup>62</sup> Voir glossaire.

Figure 10

### Ecart moyen de risque de pauvreté (médiane), 2010



Entre 2001 et 2010, l'écart de risque de pauvreté augmente de 22,4 % à 25,6 %. Comme le montre la figure 11, son évolution depuis 2008 diffère légèrement selon qu'il s'agit des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler ou des ménages de retraités. Chez ceux-ci, il connaît une faible hausse de 15,0 à 15,5 %, alors qu'il passe de 33,5 à 34,7 % dans ceux des personnes actives occupées.

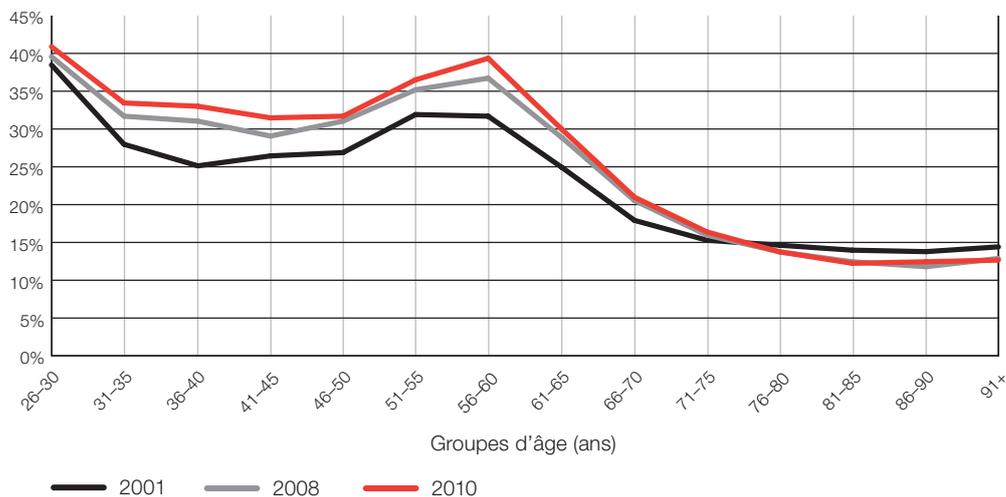
En moyenne, l'écart de risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler équivaut à plus du double de celui des ménages de retraités, qui disposent tous d'un revenu minimal grâce aux rentes obligatoires. Ce qui frappe également, c'est la taille de l'écart de risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite<sup>63</sup>.

Figure 11

### Ecart moyen de risque de pauvreté (médiane) des ménages selon l'âge de la personne de référence du dossier fiscal, 2001, 2008 et 2010

#### Exemple de lecture

En 2001, l'écart de risque de pauvreté des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 36 à 40 ans s'élève (médiane) à 25,2 % (courbe en noire). Il passe à 31,1 % en 2008 (courbe en gris), puis à 33,0 % en 2010.



Population statistique : ménages menacés de pauvreté où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 ans ou plus

Source : Intendance des impôts du canton de Berne

<sup>63</sup> De manière générale, l'écart de risque de pauvreté le plus important est celui des ménages qui ne disposent ni du revenu d'une activité rémunérée ni d'un revenu du premier pilier. Lorsque la personne de référence du dossier fiscal est proche de l'âge de la retraite, la proportion de ces ménages est supérieure à la moyenne.

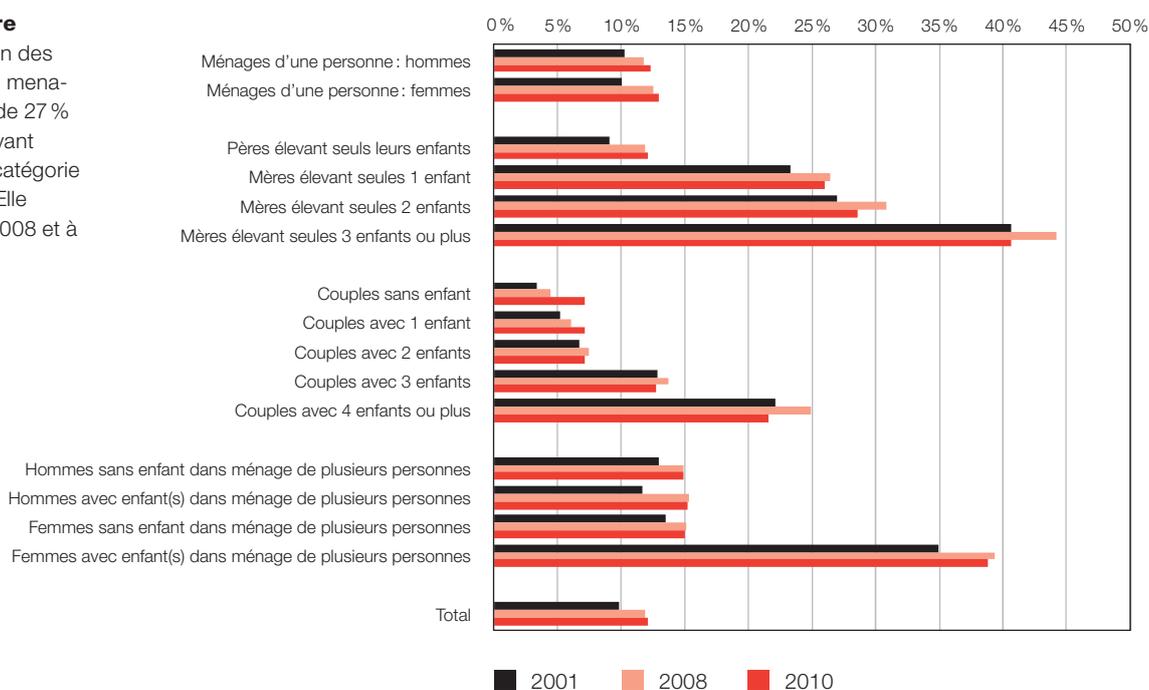
Le risque de pauvreté diffère selon le type de ménage. Les pourcentages de loin les plus élevés sont atteints par les parents isolés<sup>64</sup>, notamment par les mères élevant seules leurs enfants<sup>65</sup>. Lorsque les enfants vivent avec leur père, le taux de risque de pauvreté du ménage se situe dans la moyenne. Comme le montre la figure 12, les taux de risque de pauvreté par type de ménage n'enregistrent généralement que des variations minimales entre 2008 et 2010. Par contre, l'augmentation est relativement marquée chez les couples mariés sans enfants, qui sont en majorité proches de l'âge de la retraite, et chez ceux dont les enfants ont quitté le toit familial. On constate ici depuis 2001 une progression légère mais constante, qui se renforce entre 2008 et 2010. Il est probable qu'elle traduit les problèmes d'intégration dans le marché du travail rencontrés par les personnes plus âgées. Les changements les plus marquants – en termes de points de pourcentage – concernant les parents isolés élevant trois enfants et plus et les couples mariés ayant quatre enfants ou plus reposent sur un nombre de cas relativement faible et ne doivent donc pas être surestimés.

Figure 12

**Pourcentage de ménages pauvres ou menacés de pauvreté selon le type de ménage, 2001, 2008 et 2010 (ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler)**

**Exemple de lecture**

En 2001, la proportion des ménages pauvres ou menacés de pauvreté est de 27 % chez les femmes élevant seules 2 enfants (5<sup>e</sup> catégorie en partant du haut). Elle s'élève à 30,8 % en 2008 et à 28,6 % en 2010.



Population statistique : ménages où la personne de référence du dossier fiscal est en âge de travailler (de 26 ans à l'âge ordinaire de la retraite)

Source : Intendance des impôts du canton de Berne

Quelle est l'incidence de la nationalité sur le risque de pauvreté d'une personne? Les analyses portant sur ce critère parmi les ménages pauvres et menacés de pauvreté confirment les résultats de 2008. Dans le groupe des ménages de couples non mariés, le taux de risque de pauvreté des personnes de nationalité étrangère atteint 28 % en

<sup>64</sup> Voir glossaire sous Parents élevant seuls leurs enfants.

<sup>65</sup> Wanner 2012.

2010, soit près du double de celui des citoyennes et citoyens suisses (15%)<sup>66</sup>. Les ménages de couples mariés sont de manière générale plus rarement pauvres ou menacés de pauvreté, mais les différences entre les couples mariés suisses et ceux issus de la migration paraissent encore plus marquées. Leurs causes sont multiples. L'une des principales réside probablement dans les différences de formation, mais il faut faire ici une distinction entre plusieurs groupes de personnes issues de la migration. Depuis l'entrée en vigueur de la libre circulation des personnes avec l'UE, la Suisse connaît une « nouvelle immigration » de main-d'œuvre hautement qualifiée en provenance d'Europe du Nord et de l'Ouest<sup>67</sup>. Cela ne signifie pas pour autant que les personnes arrivant de l'UE pour s'établir dans le canton de Berne sont toutes hautement qualifiées. Les données fiscales du canton de Berne n'autorisent pas de différenciation par niveau de formation ou par nationalité. Cela étant, les taux suisses d'aide sociale montrent par exemple que chez les personnes issues de la migration provenant de pays en développement ou émergents, le risque de pauvreté est nettement plus élevé que chez celles originaires d'Etats d'Europe de l'Ouest ou du Nord. De même, les taux d'aide sociale des ressortissantes et ressortissants des pays d'immigration traditionnels tels que l'Italie et l'Espagne sont comparativement faibles. Outre le niveau de formation, les compétences linguistiques et la situation familiale jouent probablement un rôle important ; il est par ailleurs prouvé que le marché du travail discrimine les porteurs de noms à consonance étrangère<sup>68</sup>. Enfin, de nombreuses personnes sans formation ou peu qualifiées travaillent dans les branches à bas salaires et peinent ainsi à l'évidence à subvenir aux besoins de leur famille. Le fait que les couples mariés issus de la migration sont plus souvent pauvres ou menacés de pauvreté que les couples mariés suisses indique très clairement que les familles issues de la migration sont particulièrement touchées par le phénomène des *working poor*. Dans le cadre de l'interprétation des résultats, il convient de noter que les données fiscales n'englobent pas les personnes qui s'acquittent d'impôts à la source<sup>69</sup> dans le canton de Berne. Or cette catégorie comprend vraisemblablement un grand nombre de personnes arrivées de l'UE en Suisse dans le cadre de la « nouvelle immigration ». Si elles étaient comprises dans l'analyse, il faudrait par conséquent s'attendre à ce que le taux de risque de pauvreté des personnes issues de la migration soit moins élevé.

### **Risque de pauvreté et rentes AVS / AI**

Quel est le risque de pauvreté des personnes qui bénéficient d'une rente du premier pilier (AVS/AI) avant la retraite ? Etant donné que la quasi-totalité des ménages ayant atteint l'âge de la retraite AVS bénéficie d'une rente AVS, une comparaison des risques de pauvreté des ménages avec et sans prestations du premier pilier est peu pertinente. Il est plus utile de se limiter à une comparaison entre les ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 à 60 ans<sup>70</sup>. Dans cette catégorie, les rentes AI ou de veuve / veuf sont en majorité. Comme le montrent les analyses, le risque de pauvreté des ménages bénéficiant d'une rente du premier pilier est nettement supérieur à celui des autres ménages. Il a par ailleurs augmenté entre 2008 et 2010. En 2008,

---

<sup>66</sup> Les analyses de risque de pauvreté par nationalité doivent être interprétées avec une certaine prudence. Dans les données fiscales disponibles, les informations concernant la nationalité manquent – selon l'année fiscale – pour 7 % à 10 % des personnes âgées de 26 ans et plus. Il s'agit en majorité de femmes mariées, raison pour laquelle l'identification de la nationalité présente des difficultés diverses selon le type de ménage : dans le cas des ménages de couples non mariés (ménages d'une personne, parents élevant seuls leurs enfants, célibataires vivant dans des ménages de plusieurs personnes), la proportion d'inconnues est relativement faible avec 3,3 % à 7,9 % par année. Chez les ménages de couples mariés en revanche, il faut connaître la nationalité des deux conjoints pour définir si le ménage est suisse, étranger ou binational (étranger-suisse). Là, le taux d'inconnues atteint un cinquième.

<sup>67</sup> Müller-Jentsch 2008, Stutz / Hermann 2010.

<sup>68</sup> Fibbi et al. 2003.

<sup>69</sup> Voir glossaire.

<sup>70</sup> L'âge des personnes de référence du dossier fiscal a été limité à 60 ans pour exclure autant que possible les anticipations de rente AVS.

28,3% des ménages où la personne de référence du dossier fiscal est âgée de 26 à 60 ans et bénéficiant de rentes du premier pilier sont pauvres ou menacés de pauvreté contre 29,8% en 2010. Chez les autres ménages du même groupe d'âge, cette proportion reste relativement stable (2008: 10,9%, 2010: 11%). Cette différence existait déjà en 2001, mais elle était moins marquée: alors que de 2001 à 2010, le taux de risque de pauvreté des ménages ne bénéficiant d'aucune rente n'augmente que de près d'un cinquième (de 9,2% à 11,0%), il s'accroît de plus de la moitié chez les ménages bénéficiant d'une rente (de 19,1% à 29,8%).

Pour interpréter cette évolution, il convient de souligner que dans de nombreux cas, la précarité financière est compensée par des prestations complémentaires, comme le montre également la statistique de l'AI: dans le canton de Berne, la proportion de rentières et rentiers AI adultes bénéficiant de prestations complémentaires passe de 29% en 2001 à 44% en 201.<sup>71</sup>

## 7.3

### Pauvreté et aide sociale

Concrètement, combien de personnes pauvres et menacées de pauvreté ont droit à l'aide sociale dans le canton de Berne? Et combien sont-elles à y recourir? Les données fiscales à elles seules ne permettent pas de répondre définitivement à cette question, car les prestations de l'aide sociale, qui ne sont pas imposables, n'y apparaissent pas. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont recensés dans la statistique suisse de l'aide sociale. Pour connaître la proportion d'ayants droit aux prestations de l'aide sociale qui n'y recourent pas – quelle que soit la raison – («chiffre noir» de la pauvreté), il faudrait confronter le taux de pauvreté ou taux de risque de pauvreté déterminé sur la base des données fiscales au taux d'aide sociale de la statistique de l'aide sociale. Or plusieurs différences conceptuelles et méthodologiques rendent cette comparaison directe impossible.

- Différences conceptuelles: premièrement, les seuils de pauvreté et de risque de pauvreté sont des valeurs axées sur la dispersion statistique dont le niveau est défini par le revenu moyen des ménages, alors que le seuil de l'aide sociale<sup>72</sup> est axé sur les besoins: il correspond au montant nécessaire pour acquérir les biens et services permettant de couvrir le minimum vital social, montant qui peut différer selon les conditions d'existence (p. ex. loyer, dépenses imputables à une maladie ou à un handicap). Dans l'examen du droit à l'aide sociale, les conditions d'existence individuelles sont évaluées avec une précision impossible à obtenir sur la base des données fiscales.
- Prise en compte de la fortune: deuxièmement, les critères de prise en compte de la fortune appliqués dans l'examen du droit à l'aide sociale sont plus stricts: exception faite d'un faible montant, la quasi-totalité de la fortune, lorsqu'elle existe, est ajoutée au revenu.
- Prestations sociales liées aux besoins situées en amont de l'aide sociale: troisièmement, l'aide sociale n'est pas, et de loin, l'unique prestation sociale qui assure un minimum vital aux ménages, puisqu'ils peuvent également bénéficier de réductions des primes d'assurance-maladie, de bourses d'études ou encore de prestations complémentaires à l'AVS/AI, elles-mêmes assorties de critères d'octroi spécifiques différents de ceux de l'aide sociale. Dans la lutte contre la pauvreté, les prestations complémentaires à l'AVS jouent un rôle extrêmement efficace et l'aide sociale n'intervient que dans les cas d'exception. Cela étant, parmi les personnes en âge de travailler (de 18 ans à l'âge de la retraite), environ 14200 habitants du canton de Berne, rentières et rentiers AI pour la plupart, bénéficient en 2010 de prestations complémentaires ordinaires.

<sup>71</sup> Office fédéral des assurances sociales (OFAS) 2011<sup>b</sup>: 29.

<sup>72</sup> Voir glossaire.

- Période d'observation différente: les données fiscales reflètent la situation économique d'un ménage pendant toute une année, tandis que la statistique de l'aide sociale recense la situation économique à un moment donné. Il peut donc arriver qu'un ménage bénéficie d'un soutien momentané de la part de l'aide sociale tout en disposant du minimum vital dans une optique annuelle.

## 8

### Recours à l'aide sociale dans le canton de Berne

#### L'essentiel en bref

- En 2010, 4,1 % des ménages du canton de Berne dépendent de l'aide sociale (paragraphe 8.1).
- Ce sont les enfants et adolescents qui présentent le risque le plus élevé de dépendre de l'aide sociale. Ce risque recule à mesure que l'on avance en âge. Entre 2005 et 2010, les taux d'aide sociale par groupes d'âge ont connu une évolution relativement stable (paragraphe 8.1).
- Entre 2005 et 2010, les taux de bénéficiaires par type de ménage sont également restés stables: les parents isolés restent de loin la catégorie la plus fréquemment dépendante de l'aide sociale (paragraphe 8.1).
- Le nombre de personnes non actives<sup>73</sup> ne cesse de croître parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. La part de des personnes actives occupées s'inscrit en forte baisse à partir de 2008 (paragraphe 8.2).
- En 2010, un peu moins de deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité professionnelle présentent un taux d'activité supérieur à 50 %. Un peu plus d'un tiers travaille à plein temps (paragraphe 8.2).
- L'amélioration de la situation professionnelle est de plus en plus rarement citée comme raison de la fin au recours à l'aide sociale (paragraphe 8.3).

Dans le canton de Berne, le recours à l'aide sociale n'apparaît pas dans la déclaration fiscale. C'est la raison pour laquelle les données fiscales n'indiquent pas le nombre de personnes dont le revenu disponible est inférieur au seuil de pauvreté ou de risque de pauvreté et qui bénéficient de l'aide sociale. Toutefois, le recours à l'aide sociale est recensé dans la statistique suisse de l'aide sociale, une enquête nationale qui permet de connaître un grand nombre de caractéristiques sociodémographiques<sup>74</sup> des bénéficiaires de l'aide sociale. Elle fournit donc des informations précises sur ce groupe de population, qui fait partie au sens strict des personnes touchées par la pauvreté. Les pages qui suivent tentent de le décrire et d'analyser le risque de dépendre de l'aide sociale de certains groupes de personnes vulnérables.

Les chiffres les plus récents datent de 2010. Les six dernières années (2005–2010) sont retenues ci-après pour faire apparaître les changements ou les continuités. En 2010, environ 24 000 ménages du canton de Berne regroupant environ 40 000 personnes bénéficient de prestations de l'aide sociale.<sup>75</sup>

### 8.1

#### Risque de dépendre de l'aide sociale

Dans le domaine de l'aide sociale, l'un des principaux indicateurs est le taux d'aide sociale, qui indique la part de la population totale qui reçoit des prestations de cette aide. Il reflète donc le risque de dépendre de telles prestations. La figure 12 montre l'évolution du taux d'aide sociale dans le canton de Berne entre 2005 et 2010.

<sup>73</sup> Voir glossaire.

<sup>74</sup> Voir glossaire.

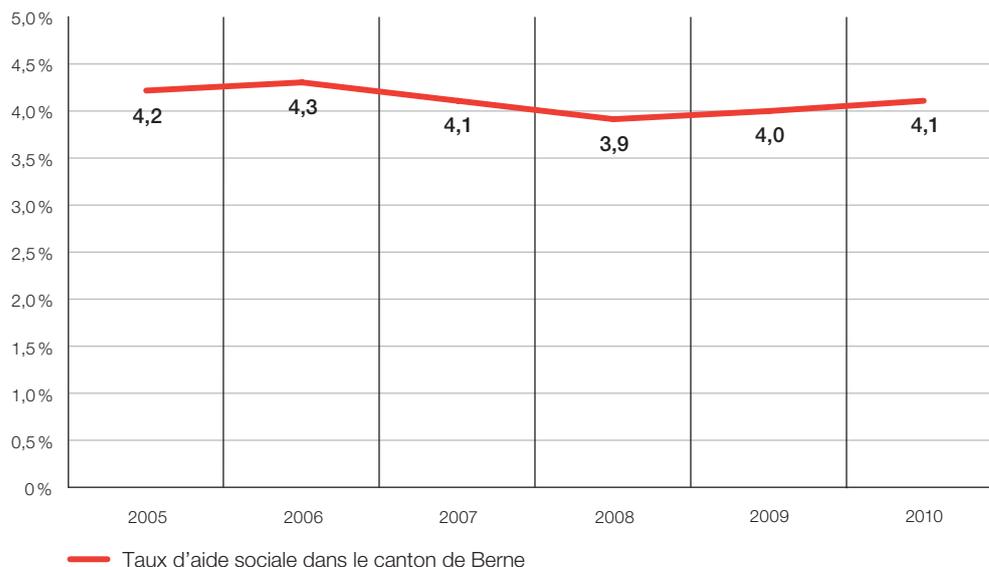
<sup>75</sup> Office fédéral de la statistique (OFS) 2011.

Figure 12

**Taux d'aide sociale, canton de Berne, 2005–2010**

**Exemple de lecture**

En 2008, le taux d'aide sociale dans le canton de Berne s'élève à 3,9% (4<sup>e</sup> colonne en partant de la gauche).



Population statistique : uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages.<sup>76</sup> Pour les autres membres de l'unité d'assistance<sup>77</sup>, seuls les cas réguliers sont pris en compte.<sup>78</sup>

Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale 2005–2010

La forme ondulée de la courbe des taux d'aide sociale du canton de Berne correspond exactement à l'évolution nationale. Le taux du canton de Berne a toujours été légèrement supérieur à celui de la Suisse. Il y a plusieurs raisons à cela, dont les plus importantes sont au nombre de deux : d'une part, le canton de Berne dispose d'un nombre relativement faible de prestations sociales liées au revenu en amont de l'aide sociale. De l'autre, l'aide sociale y est fortement professionnalisée, ce qui lui permet d'atteindre un plus grand nombre d'ayants droit, autrement dit d'être plus efficace<sup>79</sup>.

La figure 14 représente le taux d'aide sociale par groupe d'âge. Bien que les taux changent d'une année à l'autre dans tous les groupes d'âge, on voit que la tendance générale est stable et ne réagit pas aux fluctuations conjoncturelles : les enfants de moins de cinq ans enregistrent toujours le taux le plus élevé. Dans les groupes d'âge suivants, il baisse jusqu'à et y compris celui des 26–30 ans, recommence à augmenter légèrement chez les 31–35 ans, puis baisse constamment.

<sup>76</sup> Voir glossaire.

<sup>77</sup> Voir glossaire.

<sup>78</sup> Voir glossaire.

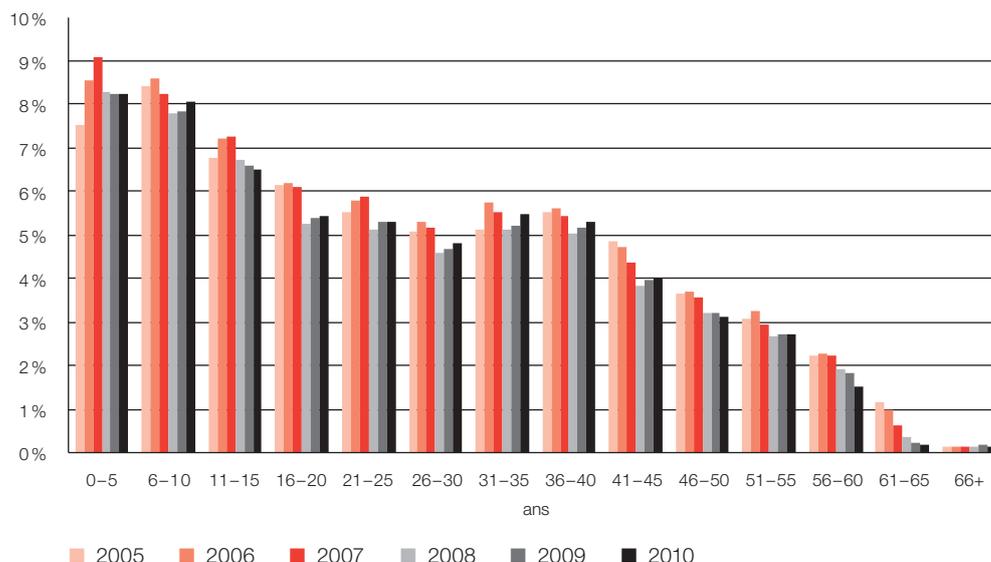
<sup>79</sup> Ecoplan 2012.

Figure 13

### Taux d'aide sociale<sup>80</sup> par groupe d'âge, canton de Berne, 2005–2010<sup>81</sup>

#### Exemple de lecture

En 2007, dans le canton de Berne, le taux d'aide sociale des enfants de moins de 5 ans s'élève à 9,1 % (3<sup>e</sup> colonne en partant de la gauche).



Population statistique: uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages. Pour les autres membres de l'unité d'assistance, seuls les cas réguliers sont pris en compte.

Source: OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2005–2010.

La légère hausse des taux d'aide sociale chez les 30–40 ans s'explique partiellement par la parentalité, ainsi que par les besoins financiers plus élevés et la possibilité restreinte d'exercer une activité professionnelle qui vont de pair. En toute logique, les enfants de ces 30–40 ans apparaissent simultanément dans leur propre groupe d'âge.

En résumé, on constate que ce sont les enfants et les adolescents dont le risque de dépendre de l'aide sociale est le plus élevé<sup>82</sup> et que ce risque baisse avec l'âge. Les personnes retraitées dans ce cas sont rares, en grande partie grâce aux prestations complémentaires à l'AVS. En outre, chez les personnes en âge de travailler, la crise économique se manifeste par un accroissement des taux à partir de 2008.

En analysant le risque de dépendre de l'aide sociale non plus en fonction des personnes mais des ménages dans lesquelles elles vivent, on obtient ce que l'on appelle le taux d'assistance. Ce taux varie fortement d'un type de ménage à l'autre, mais l'évolution des différents risques dans le temps reste stable. La figure 15 montre très bien que chez les ménages de parents isolés, le risque de dépendre de l'aide sociale est de loin le plus élevé pendant les six dernières années de la période observée. En 2010, leur taux d'assistance s'élève 24,6 %, ce qui correspond à 4277 ménages. Il se situe à 7,9 points de pourcentage au dessus de la moyenne suisse (16,7 %).

<sup>80</sup> Les taux d'aide sociale ont été calculés sur la base des données ESPOP (voir glossaire) des années 2005–2009 et des données STATPOP (voir glossaire) de 2010.

<sup>81</sup> Le canton de Berne procède à une enquête exhaustive depuis 2007.

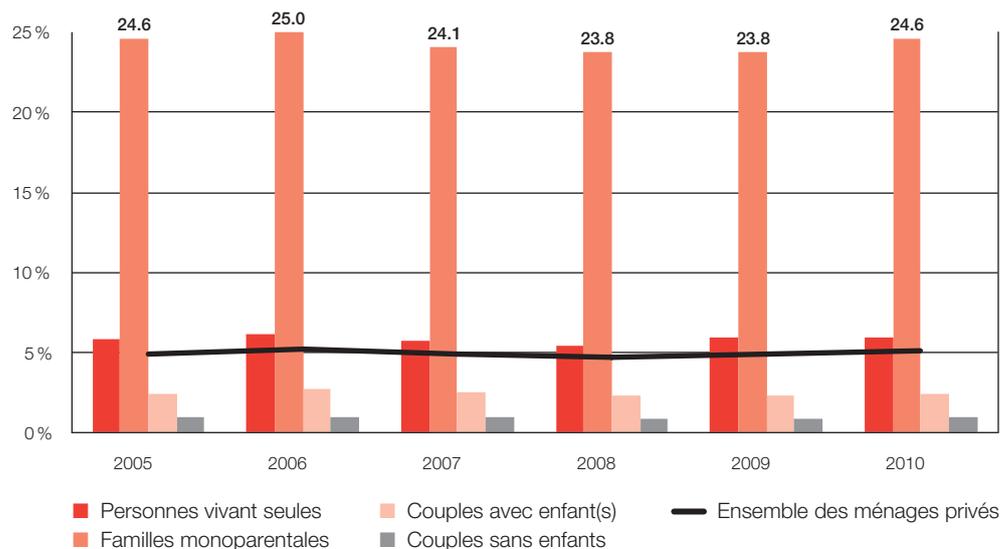
<sup>82</sup> Par ailleurs, le taux d'aide sociale des enfants et des adolescents (moins de 19 ans) est nettement supérieur à la moyenne suisse (BE: 7,1 %; CH: 4,6 %) (Ecoplan 2012).

Figure 14

### Taux d'assistance<sup>83</sup> par type de ménage, canton de Berne, 2005–2010

#### Exemple de lecture

En 2006, le taux d'assistance des ménages de parents isolés atteint 25,0% (2<sup>e</sup> colonne en partant de la gauche en 2006).



Population statistique : uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages.

Source : OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2005–2010

Plusieurs facteurs expliquent ce risque fortement accru. Souvent, les parents isolés ne peuvent exercer qu'une activité professionnelle très limitée parce qu'ils s'occupent de leurs enfants. Souvent également, cette activité professionnelle est restreinte à un emploi à temps partiel assorti d'un faible taux d'occupation. Souvent enfin, ce type d'emploi est relativement mal rémunéré et n'offre pratiquement aucune opportunité de développement professionnel ou de carrière. De plus, après une séparation, les dépenses quotidiennes ne s'adaptent pas immédiatement à la nouvelle situation.

Durant la période étudiée, les ménages de personnes vivant seules enregistrent eux aussi et en permanence des taux d'assistance supérieurs à la moyenne. Comparativement, le risque de dépendre de l'aide sociale est plus faible chez les couples avec enfants et bien plus faible encore chez les couples sans enfants.

Tous types de ménages confondus, le risque de dépendre de l'aide sociale reste inchangé ou presque depuis 2005.

Dans le canton de Berne, la statistique de l'aide sociale ne fait l'objet d'une enquête exhaustive que depuis 2007. Il est donc impossible de savoir dans quelle mesure exacte les variations intervenues en 2006–2007 s'expliquent par ce changement de méthodologie. Cela dit, les taux d'assistance des différents types de ménage présentent une évolution analogue durant toute la période observée : ils connaissent de nouveau un léger recul entre 2007 et 2008 et stagnent en 2009, à l'exception de celui des personnes vivant seules, qui augmente. En 2010, le taux d'assistance s'inscrit en hausse pour tous les types de ménage.

## 8.2

### Bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne

La statistique de l'aide sociale permet non seulement de calculer les taux d'aide sociale et d'assistance, mais aussi d'étudier certaines caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires de l'aide sociale. Plusieurs d'entre elles sont présentées ci-après : structure du ménage, situation professionnelle, taux d'occupation et raisons de la sortie de l'aide sociale.

<sup>83</sup> Le calcul des taux d'assistance de toutes les années se réfère au recensement de la population de 2000.

## Structure des unités d'assistance auxquelles appartiennent les bénéficiaires de l'aide sociale

En analysant les bénéficiaires de l'aide sociale selon la structure de l'unité d'assistance<sup>84</sup> dont ils font partie, on constate ce qui suit (figure 16) : en 2010, 32,5 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont des dossiers concernant une personne<sup>85</sup>, 27,8 % vivent dans des ménages de parents isolés, 25,9 % dans des ménages de couples avec enfants, 7,6 % en institution et 5,9 % dans des ménages de couples sans enfants.

Cette répartition correspond à très peu de chose près à la moyenne suisse. Depuis 2005, les dossiers concernant une personne constituent toujours le groupe de bénéficiaires de l'aide sociale le plus important (un peu plus de 30 %). Les personnes vivant dans des ménages de parents isolés et les couples avec enfants suivent à la deuxième et à la troisième place, avec une part respective variant entre un peu plus d'un quart et un peu moins d'un tiers.

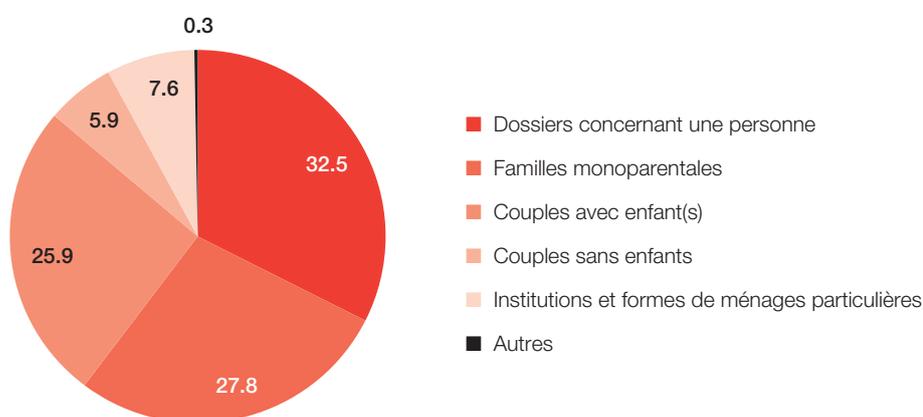
Il est donc permis de conclure que les pourcentages de la figure 16 sont restés pratiquement inchangés depuis 2005.

Figure 16

### Bénéficiaires de l'aide sociale par structure de l'unité d'assistance, canton de Berne, 2010

#### Exemple de lecture

en 2010, 27,8 % des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Berne vivent dans un ménage de parents isolés. Il peut s'agir de parents ou d'enfants.



Population statistique : uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages. Pour les autres membres de l'unité d'assistance, seuls les cas réguliers sont pris en compte.

Source : OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2010

<sup>84</sup> Par souci de simplification, les notions de structure de l'unité d'assistance et de type de ménage sont considérées ici comme synonymes. Dans la réalité, elles obéissent à des logiques différentes : certains ménages qui comprennent d'autres adultes ne bénéficient pas du soutien de l'aide sociale, comme par exemple les personnes élevant seules leurs enfants qui vivent avec un ou une partenaire. De même, les jeunes gens de plus de 18 ans – constituant de ce fait un cas à part entière – qui vivent chez leurs parents sont considérés comme des personnes vivant seules bien qu'ils ne vivent pas dans un ménage d'une personne. Par conséquent, ni les partenaires des personnes élevant seules leurs enfants ni les parents des adolescents n'apparaissent dans les analyses qui suivent.

<sup>85</sup> L'expression « Dossiers concernant une personne » désigne des personnes bénéficiant de l'aide sociale qui vivent seules ou dans un ménage de plusieurs personnes (p. ex. dans une communauté).

## Situation professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale

L'étude de la situation professionnelle<sup>86</sup> des bénéficiaires de l'aide sociale montre que la part de personnes non actives est passée de 31,7 à 38,5 % entre 2005 et 2010. Elle s'élève même à près de 40 % en 2009.

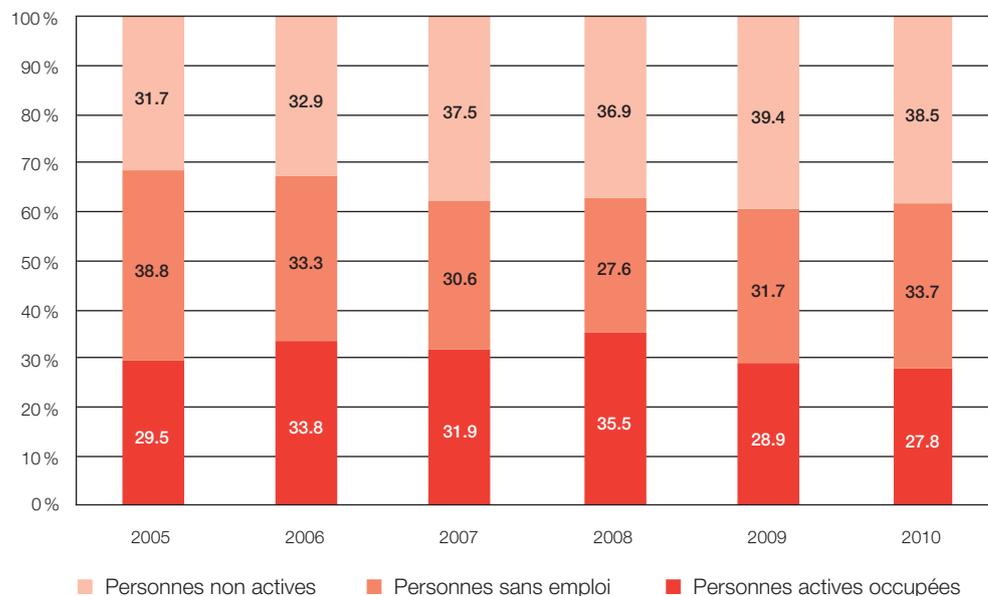
En 2010, la proportion de personnes non actives dans le canton de Berne est supérieure de 4,1 points au taux national.

Figure 17

### Bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 ans et plus par situation professionnelle, canton de Berne, 2005–2010

#### Exemple de lecture

En 2005, dans le canton de Berne, la part des personnes non actives parmi les bénéficiaires de l'aide sociale est de 31,7 % (1<sup>re</sup> colonne en partant de la gauche, haut de la colonne).



Population statistique : uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages. Pour les autres membres de l'unité d'assistance, seuls les cas réguliers sont pris en compte.

Source : OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2005–2010

En raison de restrictions méthodologiques, une analyse plus différenciée du groupe des personnes non actives est très difficile. On constate toutefois que le nombre de personnes en formation fait plus que doubler entre 2005 et 2010, passant de 880 à 1785. Cette hausse n'est pas continue : c'est entre 2005 et 2006 (+425 personnes) et entre 2006 et 2007 (+365 personnes) qu'elle est la plus accentuée. Donc, apparemment, les personnes en formation dépendent de plus en plus souvent de l'aide sociale. Les apprentis ne font pas partie de cette catégorie. Ils figurent parmi les personnes actives occupées et leur nombre reste constant pendant la période étudiée (environ 1000 à 1100).

## Taux d'occupation des personnes actives bénéficiant de l'aide sociale

En 2010, 35,7 % des personnes actives bénéficiant de l'aide sociale âgées de 15 ans et plus travaillent à plein temps ou cumulent plein temps et temps partiel. 64,2 % d'entre elles ont un ou plusieurs emplois à temps partiel. Ces chiffres correspondent à la moyenne suisse.

<sup>86</sup> La statistique de l'aide sociale répartit toutes les personnes en trois grandes catégories selon leur situation professionnelle : personnes actives occupées, personnes sans emploi et personnes non actives. Sont considérées comme personnes actives occupées toutes celles qui exercent une activité rémunérée salariée ou indépendante. La catégorie des personnes sans emploi regroupe tous les demandeurs d'emploi inscrits et non inscrits ainsi que les personnes incluses dans des programmes de réinsertion professionnelle et pour chômeurs en fin de droit. Enfin, les personnes non actives sont toutes celles qui sont exclues du marché du travail, que ce soit pour des raisons de santé ou d'âge ou encore parce qu'elles l'ont quitté – comme ce peut être le cas des personnes au foyer.

Tableau 3

### Taux d'occupation des personnes actives bénéficiant de l'aide sociale âgées de 15 ans et plus, canton de Berne, 2010

Taux d'occupation	2010
Emploi à plein temps	34.2
Emploi à plein temps et à temps partiel	1.5
Emploi à temps partiel 50%-89%	23.3
Emploi à temps partiel moins de 50%	33.9
Plusieurs emplois à temps partiel	7.0
<b>Total</b>	<b>100.0</b>

#### Exemple de lecture

En 2010, 33,9% de toutes les personnes actives bénéficiant de l'aide sociale âgées de 15 ans et plus occupent un emploi à temps partiel à moins de 50% (4<sup>e</sup> ligne en partant du haut).

N= Non attribuables

Population statistique: uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages. Pour les autres membres de l'unité d'assistance, seuls les cas réguliers sont pris en compte.

Source: OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2010

Le tableau 3 montre aussi de manière évidente qu'au moins 59% des personnes actives bénéficiant de l'aide sociale âgées de 15 ans et plus présentent un taux d'occupation supérieur à 50% (emploi à plein temps, à plein temps et à temps partiel, à temps partiel 50–89%). Le qualificatif «au moins» fait référence à la possibilité d'occuper plusieurs emplois à temps partiel dont l'addition donne un taux d'occupation de plus de 50%.

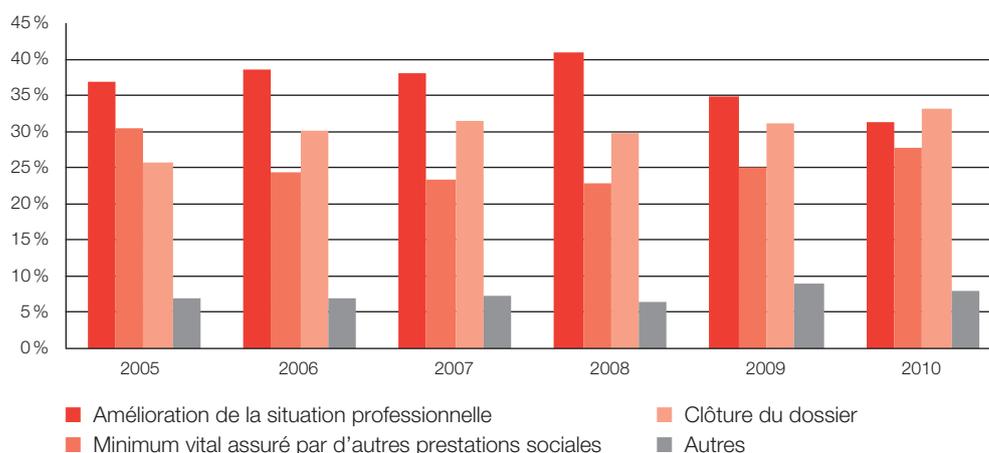
## 8.3

### Sortie de l'aide sociale

Lorsqu'une personne sort de l'aide sociale, le motif principal de la fin du versement des prestations d'assistance est consigné. Les quatre grandes catégories de motifs sont les suivantes: 1. amélioration de la situation professionnelle, 2. minimum vital assuré par d'autres prestations sociales, 3. clôture du dossier et 4. autres.

Figure 18

### Motif principal de la fin du versement de prestations d'assistance, canton de Berne, 2005–2010



#### Exemple de lecture

En 2008, le motif principal de la fin du versement de prestations d'assistance est l'amélioration de la situation professionnelle dans 40,9% des cas (1<sup>re</sup> colonne en partant de la gauche en 2008).

Population statistique: uniquement les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages.

Source: OFS, Statistique suisse de l'aide sociale 2005–2010

En comparant les motifs principaux de fin du versement des prestations d'assistance

entre 2005 et 2010, on constate une évolution marquante : l'« amélioration de la situation professionnelle » s'inscrit en nette baisse entre 2008 et 2010 (-10 points de pourcentage, figure 18).

Simultanément, le « minimum vital assuré par d'autres prestations sociales » augmente de près de 5 points de pourcentage (de 22,9 à 27,7 %). Cette catégorie comprend les « diverses prestations sociales » (env. 30 %) et les « prestations des assurances sociales » (env. 70 %). Lorsqu'on analyse le second élément plus en détail, on constate que durant cette même période, les motifs principaux de fin du versement des prestations d'assistance les plus fréquents sont les prestations de l'assurance-chômage et de l'AVS. En ce qui concerne l'assurance-chômage, il est permis de supposer qu'il s'agit d'avances sur prestations octroyées par les services sociaux. Dans bien des cas, ce sont en effet les services sociaux qui déterminent véritablement le droit aux prestations de l'assurance-chômage. Si ce droit existe, ils avancent les prestations jusqu'à ce que l'assurance-chômage les verse.

La part des « clôtures de dossier » s'est accrue elle aussi. En 2010, elle comporte 75 % de changements de domicile, environ 18 % de ruptures de contact et quelque 6 % de décès. Il semble par conséquent que les bénéficiaires de l'aide sociale sont de plus en plus rares à en sortir grâce à une meilleure intégration dans le marché du travail.



## Mesures actuelles de couverture du minimum vital

Les deux sous-systèmes, celui de la couverture individuelle et celui de la couverture collective du minimum vital, échappent largement au contrôle de l'Etat, car ils sont fortement influencés par le contexte économique et social : évolution du marché du travail et du chômage, des qualifications professionnelles demandées ou encore de la structure des branches d'activité et des salaires, mais aussi de la société, des modes de vie et de la démographie<sup>87</sup>. Il est en revanche possible d'agir sur les conséquences négatives de ces facteurs, qui menacent la capacité de certaines personnes et de certaines familles à assurer elles-mêmes leur minimum vital, autrement dit de les éviter ou de les atténuer. Même si l'inventaire ci-après met l'accent sur les prestations et les offres étatiques, le rôle de la société civile dans la lutte contre la pauvreté n'en reste pas moins essentiel. Sans la collaboration avec les œuvres d'entraide, les Eglises, les organisations caritatives et d'autres institutions privées, la lutte contre la pauvreté serait impensable aujourd'hui. Les organisations de la société civile remplissent des missions annexes importantes dont l'Etat ne peut s'acquitter ou des mandats indispensables qui leur sont confiés et sont financés par les pouvoirs publics.

Les chapitres qui suivent tentent de dresser un état des lieux global des mesures étatiques du modèle du minimum vital. Certaines d'entre elles ne peuvent pas être attribuées définitivement à un unique niveau de ce modèle ; les chevauchements sont donc inévitables. Par souci de clarté, il est toutefois procédé à un classement précis en fonction de l'objectif principal de chaque prestation.

### 9

## Mesures de sensibilisation

Pour sensibiliser, il faut tout d'abord recueillir et présenter des informations sur la situation économique de la population et des témoignages de la pauvreté donnant une idée d'une vie quotidienne marquée par la précarité financière et les renoncements. Il faut aussi montrer que la pauvreté ne peut être combattue sur tous les fronts que si elle dépasse le cadre du débat de politique sociale. En effet, ses causes sont souvent multiples et se situent dans des sphères de l'existence qui échappent à l'influence de la politique. En plus de la formation et de l'activité professionnelle, qui sont les deux conditions essentielles de l'aptitude d'une personne ou d'une famille à assurer son propre minimum vital, la situation familiale, le logement, la santé ou l'origine peuvent constituer des facteurs déterminants de la pauvreté.

Les deux premiers rapports sociaux de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP), entre autres, ont contribué à la mise en place d'une base de sensibilisation. D'autres acteurs publics et privés (dont le Conseil fédéral<sup>88</sup>, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales<sup>89</sup>,

<sup>87</sup> Voir glossaire.

<sup>88</sup> Conseil fédéral 2010.

<sup>89</sup> Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) 2010.

la Conférence suisse des institutions d'action sociale<sup>90</sup> et Caritas<sup>91</sup>) ont publié des rapports et des témoignages en 2010 à l'occasion de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. La sensibilisation au caractère multifactoriel de la pauvreté et du minimum vital est une tâche permanente des institutions, du législateur et de la science.

## 10

### Couverture individuelle du minimum vital

Le fait que le minimum vital repose pour l'essentiel sur l'activité professionnelle et les structures familiales (ce qui met en avant la responsabilité individuelle) n'ôte rien de sa responsabilité à l'Etat. Les pouvoirs publics ont le devoir d'agir sur le contexte structurel et social qui conditionne le minimum vital pour permettre à tous les citoyens de mobiliser leurs ressources individuelles pour le couvrir. Dans ce contexte, les mesures ressortissant à la politique éducative, familiale et fiscale jouent un rôle essentiel :

- **Prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire:** en prenant les enfants en charge en dehors du foyer familial (garderies, parents de jour, repas de midi, écoles à journée continue, écoles gardiennes), ces infrastructures permettent de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et favorisent l'intégration sociale des enfants et l'égalité de leurs chances dans la formation.
- **Soutien dans le choix professionnel:** l'intégration des adolescents (et de leurs parents) dès l'école obligatoire dans le processus de formation et d'orientation professionnelle les soutient dans le choix optimal et autonome d'un métier ou d'une formation. Elle les aide à exploiter les avantages des passerelles du système suisse de formation et à accéder au monde du travail ou à une formation de niveau supérieur.
- **CFC pour adultes:** le certificat professionnel facilite l'intégration dans le marché du travail et la couverture du minimum vital par un travail rémunéré. Les personnes qui n'en sont pas titulaires mais qui bénéficient d'une vaste expérience peuvent l'obtenir en faisant valider leurs acquis, ce qui favorise leur intégration durable dans la vie professionnelle.
- **Emplois de niche:** les emplois de niche sur le marché du travail primaire et secondaire permettent aux personnes dont les capacités de travail sont limitées de se maintenir dans la vie professionnelle, de conserver leurs acquis et de rester intégrées dans la société.
- **Allègements fiscaux:** les déductions fiscales que les ménages modestes peuvent faire valoir allègent leur budget et les aident à assurer leur existence matérielle par leurs propres moyens.

## 11

### Couverture collective du minimum vital

Lorsqu'une personne ne parvient pas à assurer son existence par ses propres moyens, elle peut recourir à un large éventail de mesures et d'instruments étatiques de couverture collective du minimum vital qui fournissent un soutien individuel concret et reposent sur deux piliers: les assurances sociales et les prestations sociales cantonales. Certaines prestations définies dans la législation fédérale sont classées parmi les prestations sociales cantonales lorsque le canton joue un rôle notable sur le plan de leur contenu ou de leur financement. C'est le cas des prestations complémentaires, de la réduction des primes d'assurance-maladie ou encore des mesures du marché du travail de l'assurance-chômage.

<sup>90</sup> Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) 2010.

<sup>91</sup> Caritas 2010.

## Assurances sociales

Régies par le droit fédéral, les assurances sociales ont pour principal objectif de couvrir les conséquences économiques de risques sociaux spécifiques susceptibles de compromettre la couverture du minimum vital (perte de gain en raison de chômage, vieillesse, accidents, invalidité, maternité, charges familiales). Pour les atténuer ou les neutraliser directement ou indirectement, les différentes assurances sociales proposent toute une gamme de prestations reposant sur le principe de l'assurance. Les unes influencent le risque assuré (mesures de prévention et d'intégration), les autres compensent les pertes de revenu dues à la survenance d'un risque social (transferts sociaux). En ce qui concerne le minimum vital, les mesures les plus importantes sont les suivantes:<sup>92</sup>

### a) Prévention

Pour la couverture du minimum vital, les offres de participation au monde du travail, autrement dit les mesures de conservation d'emploi, jouent un rôle décisif. En font partie notamment les mesures de détection et d'intervention précoces de l'AI, comme les cours de formation et la réadaptation socioprofessionnelle.

### b) Transferts sociaux

Les risques de perte de gain (imputable notamment au chômage, à la maladie, aux accidents, à l'invalidité et à la maternité) et les coûts des enfants sont compensés par les prestations suivantes.

- **Indemnités journalières:** les indemnités journalières sont les prestations en espèces qui procurent à la personne concernée une compensation de la perte de revenu due à la survenance d'un risque assuré. Elles sont versées régulièrement à titre provisoire et calculées en jours (jours de semaine, jours ouvrés). Exemples: indemnité de chômage, indemnité journalière de l'AI pendant une mesure de reconversion professionnelle.
- **Rentes:** les rentes sont des prestations permanentes en espèces versées lorsque le risque concerné s'est réalisé de manière irréversible. Le système des assurances sociales comprend des rentes de vieillesse, d'invalidité et de survivant (orphelins, veuves et veufs).
- **Allocations pour perte de gain:** le régime des allocations pour perte de gain de la Confédération prévoit des indemnités en faveur des personnes servant dans l'armée et le service civil ou la protection civile ainsi qu'une allocation de maternité.

Parmi les autres prestations en espèces, qui ne peuvent toutefois pas être considérées au premier chef comme substitution du revenu, il convient encore de mentionner particulièrement les allocations familiales. Elles couvrent le risque que constituent les charges familiales découlant de l'obligation d'assistance que le code civil impose aux parents envers leurs enfants. La législation fédérale prescrit des taux minimaux d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle, tandis que l'octroi d'allocations pour enfants ou d'allocations de naissance supplémentaires fait partie du domaine de compétences des cantons.

### c) Insertion

Les mesures d'insertion ont pour objectif de permettre la reprise d'une activité rémunérée, ou dans le cas des personnes non actives, d'une activité dans le domaine de tâches antérieur (p.ex. tâches familiales). Eu égard à l'importance du travail rémunéré pour la couverture du minimum vital, l'actuel système des assurances sociales comprend des mesures d'insertion particulièrement développées, qui se répartissent en deux grandes catégories :

---

<sup>92</sup> En raison de l'accent mis ici sur la couverture du minimum vital, les prestations médicales, notamment celles de l'assurance-maladie, accident et invalidité ont été exclues de l'analyse.

- **Mesures d'accès à l'emploi sur le marché régulier du travail:** l'orientation professionnelle, le placement, l'aide en capital et le remboursement des indemnités journalières et des frais de déplacement et les mesures d'ordre professionnel (stages professionnels, allocations d'initiation au travail et de formation, etc.)<sup>93</sup> sont axés sur l'accès à ce marché. Par ailleurs, les employeurs peuvent toucher une allocation d'initiation au travail durant la période de mise au courant.
- **Mesures de préparation à l'emploi sur le marché régulier du travail:** la préparation à l'emploi passe par l'acquisition de compétences telles que l'accoutumance au processus de travail, l'intégration sociale et la motivation grâce notamment à des entraînements à l'endurance, à des entraînements progressifs et à la réinsertion proche de l'économie avec soutien sur le lieu de travail. Une formation professionnelle de base ou complémentaire peut également préparer à occuper un emploi sur le marché régulier du travail.

### **Prestations sociales cantonales**

Les prestations sociales cantonales sont accordées lorsque les assurances sociales ne couvrent pas du tout ou pas suffisamment un risque social ou une cause de précarité. Le canton de Berne dispose d'un large éventail de prestations de prévention, de transferts sociaux et d'insertion. Les pages qui suivent donnent un aperçu non exhaustif des plus importantes d'entre elles<sup>94</sup>:

#### **a) Prévention**

Le but des mesures de prévention est d'éviter les situations problématiques en renforçant les ressources individuelles et sociales. Elles donnent aux personnes concernées les moyens de faire face seules à certaines situations (critiques) en mobilisant leurs propres compétences. Les prestations cantonales de prévention mettent l'accent sur le conseil et l'intégration sociale:

- **Centres de puériculture:** les centres de puériculture soutiennent les jeunes parents et les aident à développer leurs compétences en matière de soins par l'information, l'accompagnement et le conseil, et à mettre en place un contexte sain pour l'enfant et l'ensemble de la famille.
- **Promotion de la santé et prévention des dépendances:** la promotion de la santé et la prévention des dépendances ont pour but de modifier les comportements à risque, d'identifier précocement les déséquilibres croissants entre ressources de santé et risques pour la santé et d'y réagir.
- **Animation de jeunesse:** l'animation de jeunesse soutient la participation sociale, l'intégration et les comportements adéquats en matière de santé chez les enfants et les adolescents. D'accès facilité, elle offre à tous les enfants et adolescents un cadre qui permet de répondre à leurs besoins et d'identifier précocement ceux qui vivent dans des conditions difficiles.
- **Services de consultation pour personnes endettées:** les services de consultation pour personnes endettées conseillent les personnes surendettées ou menacées de l'être pour stabiliser les situations financières précaires et leur permettre de sortir du surendettement.
- **Travail social en milieu scolaire:** le travail social en milieu scolaire se fixe pour objectif d'accompagner les enfants et les adolescents sur la voie qui les conduit à l'âge adulte, de les aider à maîtriser l'existence et de développer leur aptitude à résoudre des problèmes personnels et sociaux. Il encourage l'intégration des enfants et des adolescents dans l'école et contribue à la détection précoce de problématiques sociales.

<sup>93</sup> Même si les mesures relatives au marché du travail sont réglementées par le droit fédéral, elles sont classées ici dans les prestations cantonales en raison de la large marge de manœuvre dont le canton dispose pour les appliquer.

<sup>94</sup> Voir l'annexe A1 pour un descriptif détaillé des diverses prestations.

- **Mesures pédagogiques particulières à l'école enfantine et à l'école obligatoire :** les mesures pédagogiques particulières à l'école enfantine et à l'école obligatoire favorisent la réussite scolaire des enfants et des adolescents et l'égalité des chances dans le passage à la formation professionnelle/au degré secondaire II<sup>95</sup>.
- **Mesures de maintien de l'emploi sur le marché régulier du travail :** cette catégorie comprend notamment les mesures de reconversion professionnelle et les qualifications en cours d'emploi, qui peuvent également être atteintes par la voie de la validation des acquis de l'expérience. Cette procédure de qualification spécifique permet aux adultes qui ne possèdent pas de diplôme du degré secondaire II, mais disposent en contrepartie d'une solide expérience professionnelle, d'obtenir un certificat fédéral de capacité (CFC) ou une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP).

#### b) Transferts sociaux

Dans le cadre des prestations sociales cantonales, les transferts sociaux comprennent les paiements destinés à la couverture du minimum vital ou à une décharge financière dans certains domaines (formation et primes d'assurance-maladie, p. ex.). Il s'agit notamment des suivants :

- **Aide sociale individuelle :** l'aide sociale individuelle assure le minimum vital de personnes dans le besoin et constitue donc le dernier filet du système d'assurances sociales. Elle représente une aide subsidiaire et provisoire d'urgence et repose sur un minimum social garantissant un minimum d'intégration sociale et de participation à la vie de la collectivité.
- **Prestations complémentaires à l'AVS/AI :** les prestations complémentaires à l'AVS / AI sont des prestations liées aux besoins, qui « complètent » les revenus déterminants des rentières et rentiers AVS/AI jusqu'à concurrence des dépenses reconstruites nécessaires à la couverture du minimum vital.
- **Aides supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI (allocations selon décret) :** les allocations dites selon décret complètent les prestations complémentaires à l'AVS/AI lorsque la rente et les autres revenus ne couvrent pas le minimum vital. Les limites déterminantes sont fixées par le Conseil-exécutif et diffèrent selon le type de ménage.
- **Réduction des primes d'assurance-maladie :** la réduction des primes d'assurance-maladie permet d'alléger la charge financière des personnes à revenus modestes. Elle dépend du revenu, de la région de primes et de la catégorie d'âge et vont de 20 à 200 francs (2012) par mois pour les adultes.
- **Avances de contributions d'entretien<sup>96</sup> :** les contributions d'entretien sont avancées lorsque le parent débiteur ne s'acquitte pas de son obligation, ne le fait que partiellement ou encore, le fait avec retard. L'avance est indépendante du besoin de l'enfant ; son montant correspond à celui qui a été arrêté par convention ou par le juge.
- **Bourses d'études :** les bourses d'études visent entre autres à réduire les inégalités sociales dans le domaine de la formation. Elles contribuent aux frais de formation et aux dépenses quotidiennes dues à une formation ou compensent partiellement la perte de salaire due au temps consacré à la formation.
- **Allocations familiales :** les allocations familiales sont versées indépendamment des besoins et destinées à compenser la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, le canton de Berne verse des allocations se montant à respectivement 230 francs (allocations pour enfants) et 290 francs (allocations de formation professionnelle). La loi cantonale s'applique aux salariés comme aux indépendants, ainsi qu'aux personnes sans activité lucrative.

<sup>95</sup> Voir glossaire.

<sup>96</sup> Voir glossaire.

### c) Insertion

Les prestations d'insertion regroupent des mesures issues de plusieurs domaines politiques. Leur objectif premier consiste à assurer l'intégration sociale et/ou professionnelle durable, autrement dit à éviter l'exclusion, et repose sur l'hypothèse selon laquelle un individu socialement et professionnellement intégré a plus de facilité à assurer son existence et à participer de manière adéquate à la vie de la collectivité.

L'insertion professionnelle et sociale est favorisée par le cadre que la société offre à l'individu. Les principaux acteurs de ce secteur sont, outre les organismes proposant les différentes mesures, les services sociaux et les offices de placement régionaux, les organisations d'aide à la jeunesse offrant un soutien ambulatoire ou résidentiel ainsi que les autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (à partir du 1.1.2013). Les différentes mesures d'insertion sont les suivantes :

- **Mesures d'accès à l'emploi sur le marché régulier du travail :** les mesures axées sur l'accès à l'emploi sur le marché régulier du travail ou sur le commencement d'une formation comprennent plus particulièrement les entraînements à la présentation de candidature, les offres d'information (p. ex. Case management Formation professionnelle), les allocations d'initiation au travail et de formation de l'assurance-chômage ainsi que l'accompagnement et le soutien individuels dans la recherche d'emploi et la candidature (p. ex. dans le cadre des programmes d'emploi temporaire/PET ou des programmes d'occupation et d'insertion de l'aide sociale).
- **Mesures de préparation à l'emploi sur le marché régulier du travail :** ces mesures, qui visent à améliorer les conditions préalables et les chances de trouver un emploi, consistent en des stages et programmes d'initiation au travail, qui permettent aux participants de travailler pendant un laps de temps limité sur le marché régulier (sans être engagés) ou sur le marché secondaire du travail pour acquérir une expérience professionnelle actuelle et concrète en exerçant ou en améliorant leurs aptitudes. Ces programmes peuvent également contenir des mesures de qualification. Les stages et programmes d'initiation au travail englobent par exemple les semestres de motivation, les stages professionnels, les entreprises d'entraînement ou le réseau emploi. Les offres transitoires et les programmes d'insertion pour personnes admises provisoirement et réfugiées sont également axés sur la préparation à l'emploi, mais mettent l'accent sur les mesures qualifiantes (cours de langues, cours de formation).
- **Mesures de participation à la vie de la collectivité :** l'intégration sociale est le but premier des offres de stabilisation sociale proposées dans le cadre des programmes d'occupation et d'insertion tels qu'ils sont définis dans la loi sur l'aide sociale. L'accent est mis sur la structure journalière et sur le soutien dans le cadre des problèmes quotidiens. Les personnes souhaitant se préparer à une insertion professionnelle dans le moyen terme bénéficient, en complément, de mesures visant à renforcer leurs compétences professionnelles ou à élever leur niveau de formation (p. ex. projet « Littératie [alphabétisme] au quotidien et au travail », mais aussi offres dans le cadre des programmes d'occupation et d'insertion de l'aide sociale).

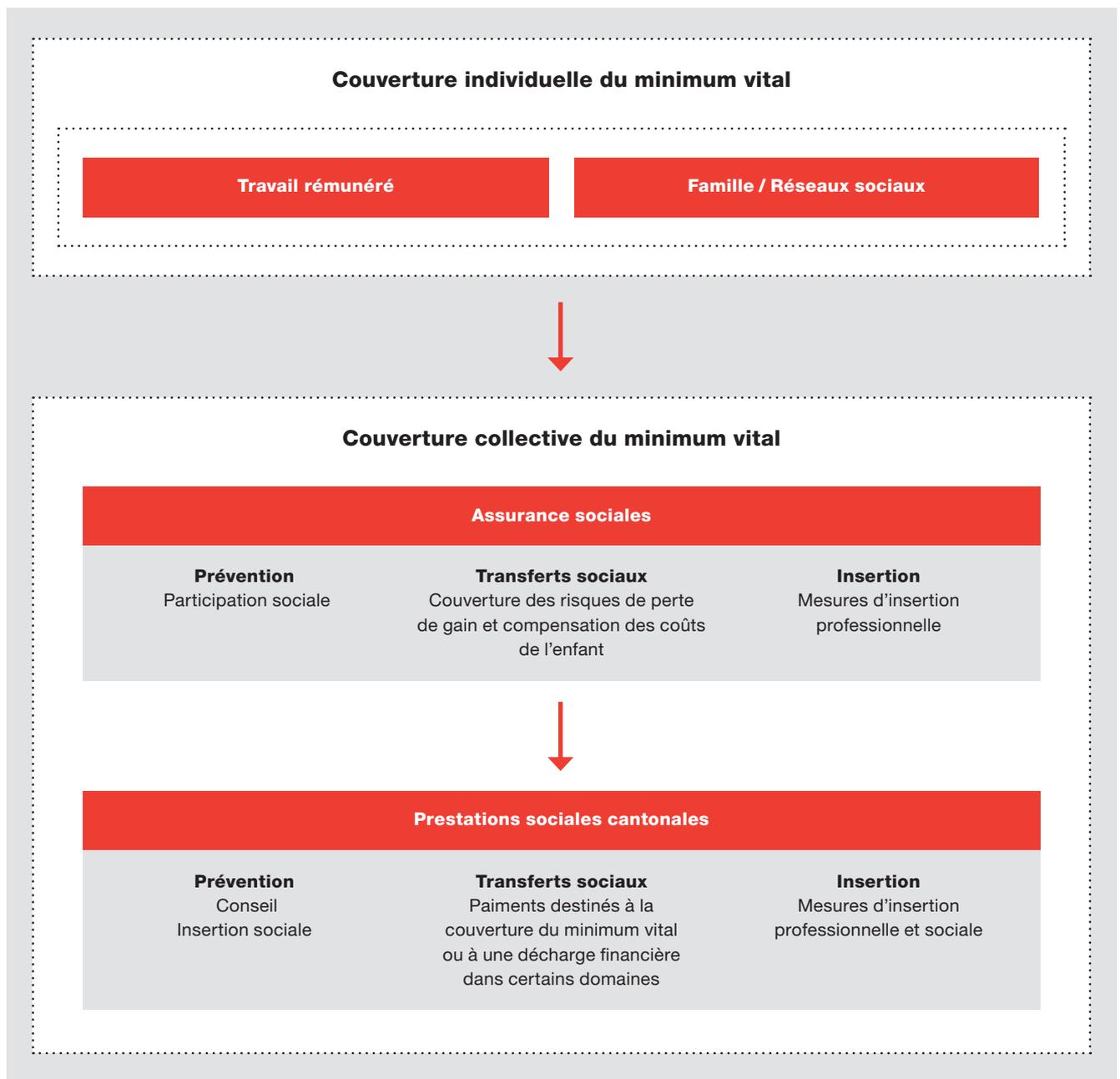
Les diverses prestations d'insertion professionnelle et sociale sont coordonnées dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII) et, pour certaines, proposées en commun par plusieurs directions, par exemple l'évaluation CII : les personnes concernées procèdent avec les responsables des offices régionaux de placement, des services sociaux, de l'assurance-invalidité, de l'orientation professionnelle et parfois de la Suva (assurance-accidents) à une analyse approfondie qui évalue leurs possibilités d'insertion professionnelle et définit les responsabilités. La collaboration interinstitutionnelle<sup>97</sup> intervient dans tous les groupes d'âge, mais elle est pratiquée dans une mesure particulièrement intensive en ce qui concerne les adolescents et les jeunes adultes.

---

<sup>97</sup> Voir glossaire.

Figure 19

## Mesures actuelles de couverture du minimum vital



# D

## Evaluation des mesures de couverture du minimum vital

12

### Ensemble du système

En Suisse, la couverture du minimum vital, autrement dit la garantie de l'existence matérielle, est assurée au premier chef par l'activité professionnelle et les structures familiales (couverture individuelle du minimum vital), puis par diverses institutions privées et publiques fournissant des prestations complémentaires (couverture collective du minimum vital). Ce modèle fonctionne pour une très grande partie de la population, qui parvient à garantir son existence par ses propres moyens ou grâce aux prestations de l'assurance sociale. Il n'en reste pas moins que 12 % des ménages du canton de Berne sont pauvres ou menacés de pauvreté parce que les prestations des assurances sociales ne compensent pas suffisamment l'absence totale ou partielle de revenu d'une activité rémunérée. Le système n'atteint donc pas son objectif essentiel en ce qui les concerne, à savoir leur permettre d'assurer leur existence par un tel revenu ou couvrir leur minimum vital par des prestations complémentaires d'assurances sociales. Ils requièrent donc des prestations subsidiaires liées aux besoins.

Ce taux de pauvreté ou de risque de pauvreté montre que le système de couverture du minimum vital, dont les composantes individuelles et collectives sont fortement influencées par le contexte économique et social, échappe largement au contrôle de l'Etat. On pensera par exemple à l'évolution du marché du travail (fin de l'ère du plein emploi, qualifications professionnelles demandées qui excluent du marché du travail primaire un nombre croissant de personnes peu qualifiées, etc.), des modes de vie (augmentation du taux d'occupation des femmes et du nombre de divorces, pluralisation des modèles familiaux, etc.) et de la démographie (vieillesse de la population, migrations internationales, etc.).

Bon nombre de ces changements, qui sont intervenus durant les décennies écoulées, ont donné naissance à de nouvelles réalités sociales auxquelles l'ensemble du système de couverture du minimum vital doit s'adapter. A ces difficultés vient s'ajouter le fait que la collectivité est trop peu sensible à la nécessité d'aborder la problématique de la pauvreté dans une optique globale (par exemple en ce qui concerne son lien avec les conditions salariales et de travail). Or cette sensibilité est indispensable à la politique préventive en matière de couverture du minimum vital. Il s'agit donc de la renforcer dans les milieux sociaux et économiques (employeurs, établissements de formation institutionnelle) et dans les divers domaines d'action politique (formation, marché du travail, fiscalité, santé et famille) où la pauvreté n'est pas un thème prioritaire.

→ **Conclusion intermédiaire: le modèle suisse de couverture du minimum vital a fait ses preuves, mais des efforts supplémentaires de prévention sont souhaitables dans tous les domaines d'action politique.**

En Suisse, la garantie de l'existence matérielle doit être assurée au premier chef par le travail rémunéré ou le soutien de l'entourage familial et social. Ces deux ressources centrales recèlent des potentiels d'amélioration.

### Travail rémunéré

L'analyse des données fiscales confirme que pour les personnes en âge de travailler, la principale source de revenu est de loin le revenu de l'activité et que, par conséquent, la participation au marché du travail est primordiale pour le minimum vital d'un ménage. Le travail rémunéré est inégalement réparti dans la population : les ménages les plus pauvres du canton de Berne présentent le taux d'occupation le plus faible, taux qui a par ailleurs connu un recul ininterrompu durant les années écoulées. Les causes de cette évolution ne sont pas entièrement certaines, mais de nombreux facteurs indiquent que l'accès au travail est particulièrement difficile pour les ménages présentant le revenu le plus faible. En revanche, le taux de participation au marché de l'emploi des ménages qui disposaient auparavant déjà du revenu d'une activité rémunérée a augmenté. Cela s'explique entre autres par le fait que les femmes sont de plus en plus nombreuses à travailler dans les ménages de couples. Lorsque le revenu d'activité rémunérée d'une personne est faible ou inexistant, son risque de pauvreté s'accroît considérablement. Entre 2001 et 2010, la plus forte hausse du taux de pauvreté ou de risque de pauvreté a été enregistrée chez les personnes proches de l'âge de la retraite (de 5,9 à 9,2 %). Les personnes sans formation professionnelle sont elles aussi confrontées à un risque de pauvreté élevé, car leurs emplois sont souvent précaires, autrement dit peu rémunérés et limités dans le temps. Et les adolescents et jeunes adultes se trouvent dans la phase décisive de l'existence où se créent les bases nécessaires à une insertion durable dans le marché du travail.

### Famille

La famille et les réseaux sociaux constituent une autre source primaire de la couverture du minimum vital. Leurs fonctions multiples dans le cadre de la formation, du logement, de l'insertion sociale, de la santé et du soutien financier leur confèrent un rôle essentiel. L'évolution que la société a connue durant les dernières décennies a exercé une double influence sur les structures familiales : d'une part, les modes de vie se sont diversifiés. Le nombre de ménages familiaux a diminué par rapport à celui des ménages d'une personne, et parmi les ménages familiaux, la part des parents isolés a augmenté. D'autre part, les modes d'activité des familles se sont diversifiés eux aussi, accroissant notamment le besoin de structures d'accueil extrafamilial. Les changements sociaux se répercutent sur les possibilités dont dispose la population pour assurer elle-même son minimum vital. Les données fiscales comme celles de l'aide sociale montrent que les familles sont les premières à être touchées par la pauvreté et à dépendre d'un soutien financier : plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale sont des familles. Le risque de pauvreté des femmes élevant seules un ou plusieurs enfants est particulièrement élevé<sup>98</sup>.

→ **Conclusion intermédiaire: Les taux de pauvreté et de risque de pauvreté montrent que les ménages comprenant des enfants, des adolescents, des jeunes adultes et des personnes proches de l'âge de la retraite sont plus nombreux que la moyenne à vivre en situation économique précaire.**

<sup>98</sup> Parmi les parents isolés, le revenu des femmes est de manière générale inférieur à celui des hommes. Les causes de cette situation peuvent être multiples. Il est possible que les pères élevant seuls leurs enfants délèguent plus souvent la garde de ceux-ci et peuvent ainsi travailler plus. Une autre explication pourrait résider dans les inégalités salariales entre les sexes (Wanner 2012). Par conséquent, une offre suffisante de places d'accueil extrafamilial ainsi que la réalisation de l'égalité des salaires entre hommes et femmes pourraient aider les femmes élevant seules leurs enfants à garantir elles-mêmes leur minimum vital et, partant, à réduire leur risque de pauvreté.

Les différents instruments de la couverture collective du minimum vital interviennent lorsqu'une personne ne parvient pas à assurer son existence par ses propres moyens ou grâce au soutien de son entourage social ou familial. Bien qu'ils aient fait leurs preuves, ils recèlent certains potentiels d'amélioration.

### Assurances sociales

En 2010, 12 % des ménages du canton de Berne comprenant des personnes en âge de travailler étaient pauvres ou menacés de pauvreté après prestations des assurances sociales. Depuis 2001, la proportion de ménages pauvres ou menacés de pauvreté a augmenté pour stagner à un niveau élevé, ce qui pose la question suivante : dans quelle mesure le système des assurances sociales, qui a par ailleurs fait ses preuves mais qui est axé sur des risques sociaux spécifiques, couvre-t-il le besoin de protection sociale ? Il convient dans ce contexte de distinguer deux facteurs :

- **Erosion de la protection sociale :** certains risques de pauvreté prévus par les assurances sociales ne sont couverts qu'insuffisamment. C'est ce que l'on constate notamment dans le cas de l'assurance-invalidité : le taux d'assistance diminue depuis 2005, et de la façon la plus marquée parmi les personnes proches de l'âge de la retraite (46–55 ans). En 2010, le risque d'être menacés de pauvreté des ménages bénéficiant d'une rente du premier pilier s'élevait à près de 31 %, soit au triple de celui des autres ménages (11 %). Cette différence existait déjà en 2001, mais elle était moins grande : tandis qu'entre 2001 et 2010, le taux de risque de pauvreté des ménages non bénéficiaires d'une rente du premier pilier s'est accru d'un peu moins d'un cinquième (de 9,2 à 11 %), il a enregistré une hausse de plus de la moitié chez les autres (de 19,1 à 29,8 %). Cette évolution se reflète également dans les taux de bénéficiaires des prestations complémentaires : dans le canton de Berne, la proportion de rentières et de rentiers AI adultes bénéficiant de prestations complémentaires est passée de 29 % en 2001 à 44 % en 2010.
- **Absence de couverture des nouveaux risques sociaux :** certains nouveaux risques sociaux (working poor, paupérisation suite à un divorce, etc.) ne sont pas pris en charge par le système des assurances sociales. Cette situation est due au fait que les processus d'adaptation institutionnelle sont souvent en retard sur la réalité et se déroulent à des rythmes différents. C'est là un problème fondamental auquel le canton de Berne n'est pas le seul à être confronté.

### Prestations sociales cantonales

Une grande partie des prestations sociales cantonales repose sur la loi cantonale sur l'aide sociale (LASoc). Les diverses prestations sociales sont axées sur six objectifs d'effet : encourager la prévention, promouvoir l'aide à la prise en charge personnelle, compenser les préjudices, remédier aux situations d'urgence, éviter la marginalisation, favoriser l'insertion. Ces six objectifs d'effet se retrouvent dans le modèle des trois piliers (prévention, transferts sociaux, insertion) : la législation prévoit des prestations de prévention dans le but de protéger le plus grand nombre possible de personnes de conditions de vie précaires et de leur permettre d'assurer leur existence elles-mêmes, c'est-à-dire sans recourir aux prestations liées aux besoins. Les prestations liées aux besoins comme l'aide sociale individuelle, par exemple, sont réservées aux personnes dont il est prouvé qu'elles sont déjà dans le besoin. La loi oblige également le canton et les communes à fournir des prestations d'insertion sociale et professionnelle. Enfin, elle constitue le fondement de l'aide sociale institutionnelle (p.ex. structures d'accueil extrafamilial, animation de jeunesse, centres de puériculture).

La vaste portée des objectifs d'effet inscrits dans la loi fournit de bonnes bases pour aborder la couverture du minimum vital dans toute sa complexité au niveau de l'application de la loi. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'aide sociale en 2002, les

prestations du modèle des trois piliers ont été ponctuellement élargies et développées, notamment à travers la révision partielle de la LASoc, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012: d'une part, des mécanismes d'optimisation ont été introduits dans l'aide sociale par voie d'ordonnance d'exécution (système de bonus-malus, inspection sociale, etc.); de l'autre, les procédures et la collaboration entre les autorités concernées ont été améliorées pour accroître l'efficacité du soutien économique par des incitations ciblées et réduire les coûts dans la mesure du possible. Même si la révision partielle de la LASoc a confirmé et renforcé l'aide sociale individuelle dans son rôle de pilier central des prestations sociales cantonales, il est possible d'en augmenter encore l'effet en l'harmonisant mieux encore avec les autres prestations sociales ou les transferts sociaux complémentaires susceptibles de consolider de manière ciblée la situation économique de certains groupes de personnes (p.ex. les parents isolés). Simultanément, des mesures efficaces de prévention et d'insertion sont nécessaires.

L'offre évolue constamment et sa large diversité, notamment dans le domaine de la prévention et de l'insertion, fournit de nombreuses possibilités de soutien. Il est pour le moins probable qu'elles commencent à déployer leurs effets et contribuent à la stabilisation des taux de pauvreté et de risque de pauvreté tels qu'on les observe depuis 2008. En outre, le canton vise en permanence à aménager son système de prestations liées aux besoins de manière à ce que le passage d'une mesure de soutien à l'autre (aide sociale, avances de contributions d'entretien, réduction individuelle des primes ou accueil extrafamilial) garantisse une incitation continue à exercer une activité rémunérée et l'absence d'effets de seuil négatifs<sup>99</sup>. Comparé à d'autres cantons, cette stratégie fonctionne bien dans l'ensemble<sup>100</sup>. Bien qu'elle ait fondamentalement prouvé son efficacité, elle peut être optimisée en ce qui concerne des groupes de population spécifiques afin d'améliorer préventivement et durablement leur situation économique par la réorientation de mesures existantes ou complémentaires, et ce, en combinaison avec une promotion de la couverture individuelle du minimum vital.

- **Familles et plus particulièrement enfants:** les données fiscales et celles de l'aide sociale prouvent que les familles sont spécialement touchées par la pauvreté et dépendantes d'un soutien financier. Non seulement les familles pauvres et menacées de pauvreté sont directement confrontées à la précarité financière, mais la pauvreté de la famille s'accompagne également d'un risque de pérennisation de la pauvreté. Une des faiblesses du système actuel de couverture collective du minimum vital réside dans le fait que l'aide sociale est la seule prestation de transfert à couvrir le minimum vital des familles. Les mesures existantes d'allègement de la charge financière qui pèse sur elles (déductions fiscales, allocations familiales et réduction des primes d'assurance-maladie) les soutiennent ponctuellement, sans pour autant écarter suffisamment le risque accru de pauvreté eu égard aux coûts directs et indirects élevés des enfants.
- **Adolescents et jeunes adultes:** les adolescents et les jeunes adultes se trouvent dans une phase critique de l'existence, marquée par les transitions personnelles et scolaires. S'ils ne parviennent pas ou pas suffisamment bien à négocier le passage de l'école à la formation puis à la vie professionnelle, leur insertion durable dans le marché du travail est menacée, et avec elle leur capacité à assurer eux-mêmes la couverture de leur minimum vital. Les offres destinées aux adolescents et aux jeunes adultes en passe d'accéder au marché du travail sont déjà nombreuses, mais elles sont nombreuses aussi à fournir uniquement un soutien ponctuel ou limité dans le temps, souvent insuffisant notamment pour les adolescents confrontés à des charges multiples.
- **Personnes proches de l'âge de la retraite:** le risque de pauvreté des personnes proches de l'âge de la retraite a fortement augmenté entre 2001 et 2010. Une des raisons les plus fréquentes est une insertion insuffisante dans le marché du travail.

<sup>99</sup> Voir glossaire.

<sup>100</sup> CSIAS (non publié).

Elle peut être due à des changements structurels dans le domaine de l'emploi, à une absence de formation professionnelle ou à des problèmes de santé. Parallèlement aux conséquences directes de la précarité financière, le chômage<sup>101</sup> prolongé des personnes proches de l'âge de la retraite influence très fortement la prévoyance vieillesse, qui est alors lacunaire. A l'heure actuelle, les mesures de soutien tenant suffisamment compte des problèmes spécifiques et souvent multifactoriels des personnes proches de l'âge de la retraite pauvres ou menacées de pauvreté sont rares.

→ **Conclusion intermédiaire: les instruments cantonaux de couverture collective du minimum vital ne neutralisent pas suffisamment le risque croissant auquel sont exposés les groupes de personnes dans lesquels l'analyse des taux de pauvreté et de risque de pauvreté révèle une proportion de situations économiques précaires supérieure à la moyenne.**

---

<sup>101</sup> Voir glossaire.



# Mesures futures de couverture du minimum vital

Après avoir analysé la situation économique de la population du canton de Berne et les différents instruments de couverture du minimum vital, le présent rapport s'attache dans sa troisième partie à répondre à la principale requête de la motion Lüthi (044/2010 «Combattre la pauvreté dans le canton de Berne»), autrement dit à définir un train de mesures de lutte contre la pauvreté. Cette troisième partie comprend elle-même deux volets.

- **Définition des contextes (chapitre 15):** même si la motion qui réclame un train de mesures de lutte contre la pauvreté jouit d'un large consensus politique (demande d'adoption par le Conseil-exécutif, majorité de près des trois quarts des membres du Grand Conseil en faveur de son adoption), le débat le concernant ne peut se dérouler dans la seule optique de la lutte contre la pauvreté; il doit s'inscrire dans les différents contextes (notamment financier et législatif) qui sont brièvement décrits en introduction.
- **Définition des mesures (chapitre 16):** dans une première étape, le présent rapport définit des mesures susceptibles de contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté et les intègre dans les différents niveaux d'intervention du modèle de couverture du minimum vital.
- **Priorisation des mesures (chapitre 17):** dans une seconde étape, les mesures de chaque niveau d'intervention sont priorisées en fonction de critères de pondération définis au paragraphe 17.1.

## 15

### Contextes

Le débat concernant les mesures de lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne doit notamment tenir compte des contextes suivants.

- **Compétence fédérale:** tous les domaines politiques susceptibles de contribuer à la lutte contre la pauvreté à l'échelon cantonal ne ressortissent pas à la compétence des cantons. Il s'agit notamment de volets plus ou moins vastes des politiques éducatives, fiscales ou du marché de l'emploi ainsi que d'un pilier central de la politique sociale (assurances sociales), qui est régi par la législation fédérale. Le présent rapport propose des mesures faisant partie de la compétence de la Confédération uniquement lorsque celle-ci accorde aux cantons une marge de manœuvre en ce qui concerne leur exécution.
- **Situation financière du canton de Berne:** même si, depuis plus de dix ans, le canton de Berne n'enregistre que des exercices positifs, il faut s'attendre dès cette année à des déficits et à de nouveaux endettements qui réduiront considérablement sa marge de manœuvre financière. Les causes principales des perspectives négatives formulées pour 2012 et les années suivantes sont, d'une part, un recul massif des recettes (suite à la révision 2011–2012 de la loi sur les impôts et à la baisse du montant versé aux cantons par la Banque nationale suisse) et, de l'autre, une hausse

de plusieurs centaines de millions de francs des dépenses cantonales dans le domaine des assurances sociales, due notamment à la modification de la péréquation financière entre Confédération et cantons. Pour éliminer les déséquilibres structurels du budget cantonal à moyen terme, le Conseil-exécutif a décidé de procéder à un examen exhaustif des prestations et des structures à partir de l'automne 2012. Cet examen devrait aboutir à d'autres allègements budgétaires et attiser encore les conflits d'objectifs en ce qui concerne la portée de l'offre des prestations étatiques, la rémunération du personnel, le montant des investissements, le niveau de la quotité d'impôts ainsi que la poursuite du désendettement ou la levée de nouveaux emprunts. L'étroitesse de cette marge de manœuvre financière impose à la réalisation de nouvelles mesures de lutte contre la pauvreté des limites évidentes dont il faut tenir compte. La question de savoir si des sommes supplémentaires doivent être ou non allouées à la lutte contre la pauvreté est et reste une décision politique basée sur une pesée d'intérêts entre l'aspect financier et la politique de lutte contre la pauvreté. Toutefois, cette pesée d'intérêts devrait également tenir compte du fait qu'à moyen et à long terme, les économies en matière de lutte contre la pauvreté équivalent à un simple déplacement de coûts. Les dépenses de prévention et d'insertion, notamment, devraient être considérées comme des investissements sociaux, car les offres qui facilitent l'accès au marché du travail ou soutiennent la formation ont pour objectif de permettre aux personnes vivant dans la précarité d'assurer elles-mêmes leur existence matérielle. Premièrement, ces personnes acquièrent ou recouvrent leur autonomie et leurs possibilités d'agir. Ensuite, il est avéré que dans l'Etat social actif, les dépenses sociales sont remboursées et portent leurs fruits à long terme<sup>102</sup>.

## 16

### Mesures

Dans une première étape, le présent rapport définit des mesures susceptibles de contribuer efficacement à la lutte contre la pauvreté. Pour en limiter le nombre, il se base partiellement sur l'existant en retenant, d'une part, celles qui développent et optimisent les prestations actuelles et, de l'autre, celles qui ont été proposées dans le cadre de sa rédaction ou lors du 2<sup>e</sup> sommet social d'août 2011. Trois mesures ont fait l'objet d'un mandat de vérification du Conseil-exécutif avant même la rédaction du présent rapport.<sup>103</sup> Il convient de souligner que cette démarche, même si elle élimine certains sujets discutés dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté et encore peu concrétisés (p. ex. logement), n'enlève rien à leur importance. L'ordre des mesures suit la structure du modèle de couverture du minimum vital, qui a été divisée en cinq niveaux d'intervention. Etant donné que le pilier central de la couverture du minimum vital que sont les assurances sociales n'est pas du ressort du canton, il ne fait l'objet d'aucune proposition.

<sup>102</sup> Un projet-pilote d'une année réalisé dans le Jura bernois et portant sur une offre d'accès facilité de consultation familiale a permis de réaliser des économies trois fois supérieures à son coût en évitant des placements en institution (voir paragraphe 16.3).

<sup>103</sup> Arrêté du Conseil-exécutif (ACE) 1735 du 1<sup>er</sup> décembre 2010

## Aperçu des mesures

### Premier niveau d'intervention :

#### Sensibilisation (paragraphe 16.1)

- M1** | Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital
- M2** | Evaluation de l'impact social
- M3** | Elargissement de l'analyse de la situation économique de la population

### Deuxième niveau d'intervention :

#### Couverture individuelle du minimum vital –

#### Famille et travail rémunéré<sup>104</sup> (paragraphe 16.2)<sup>104</sup>

- M4** | Emplois de niche dans le marché du travail primaire et secondaire
- M5** | Stages d'accès à l'emploi
- M6** | CFC pour adultes
- M7** | Accès aux formations complémentaires
- M8** | Allègement de la charge fiscale
- M9** | Elargissement des prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire

### Troisième niveau d'intervention :

#### Couverture collective du minimum vital –

#### Prévention (paragraphe 16.3)

- M10** | Action éducative en milieu ouvert (AEMO)
- M11** | Prestations de développement de la petite enfance
- M12** | Prévention du surendettement

### Quatrième niveau d'intervention :

#### Couverture collective du minimum vital –

#### Transferts sociaux (paragraphe 16.4)

- M13** | Harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale
- M14** | Prestations complémentaires destinées aux familles
- M15** | Augmentation des allocations familiales
- M16** | Augmentation de la réduction des primes d'assurance-maladie
- M17** | Allocations en faveur des parents isolés

### Cinquième niveau d'intervention :

#### Couverture collective du minimum vital –

#### Insertion (paragraphe 16.5)

- M18** | Encadrement individuel et suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active
- M19** | Coaching pour les plus de 25 ans
- M20** | Allocations de formation pour les personnes au chômage
- M21** | Allocations d'insertion pour les personnes de plus de 55 ans
- M22** | Promotion de l'intégration des personnes étrangères

## 16.1

### Premier niveau d'intervention: Sensibilisation

#### **M1 | Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital**

La pauvreté étant un sujet typiquement multisectoriel, c'est-à-dire qui nécessite des mesures dans plusieurs domaines politiques, la mise en réseau des différentes politiques sectorielles et l'approche globale de la politique de couverture du minimum vital sont primordiales. La réorientation de la commission consultative créée pour la mise en œuvre de la loi sur l'aide sociale (LASoc) accélère le processus de sensibilisation à ce sujet multisectoriel au sein de l'administration et des milieux spécialisés concernés.<sup>105</sup> L'élargissement de la commission à des membres du Grand Conseil (partis gouvernementaux), à d'autres organisations professionnelles, aux partenaires sociaux et à cinq directions cantonales<sup>106</sup> contribue à la prise en compte de la portée et de la complexité du sujet<sup>107</sup>.

<sup>104</sup> Ici, les volets famille et travail rémunéré sont traités ensemble parce que certaines des mesures les concernant se confondent.

<sup>105</sup> ACE 1735 du 01.12.2010.

<sup>106</sup> Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, Direction des finances, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, Direction de l'économie publique, Direction de l'instruction publique.

<sup>107</sup> Membres de la Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital, voir annexe A4.

La nouvelle Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital conseille le Conseil-exécutif, l'administration et les communes pour la mise en œuvre de la LASoc, en particulier en vue de promouvoir une politique sociale et de couverture du minimum vital globale dans le canton de Berne.<sup>108</sup> Cette démarche affirme à l'échelon institutionnel le caractère multisectoriel de la couverture du minimum vital, autrement dit le fait qu'elle dépasse largement l'aide sociale individuelle et institutionnelle et s'étend aux politiques sectorielles les plus diverses. La nouvelle commission s'est réunie pour la première fois le 16 mars 2012. Sa constitution vise dans une première étape à sensibiliser à la thématique de la pauvreté. Ses activités de conseil présentes et futures permettront de promouvoir constamment cette sensibilisation.

Etant donné que la fonction consultative de la commission s'inscrit dans le cadre de l'accomplissement normal des tâches, cette mesure ne devrait pas engendrer de coûts supplémentaires notables.

## **M2 | Evaluation de l'impact social**

S'appuyant sur les résultats des deux premiers rapports sociaux du canton de Berne, le Conseil-exécutif a inscrit la lutte contre la pauvreté dans la liste des objectifs de son programme gouvernemental de législature 2011–2014 et déclaré que la pauvreté « ne peut être combattue que par des actions conjuguées dans les domaines de la sécurité sociale, de la formation, de la migration, du marché du travail et de la santé » et que la lutte contre la pauvreté implique « l'action de plusieurs Directions, et partant du collège gouvernemental »<sup>109</sup>.

Il est donc essentiel que les projets législatifs s'accompagnent de réflexions sur leur impact social. Ces réflexions consistent à vérifier l'effet d'un futur texte législatif, notamment sur les personnes socialement défavorisées afin d'éviter toute exclusion, tout préjudice et toute ségrégation.

Dans sa réponse à la mise en consultation de la révision totale du droit parlementaire, le Conseil-exécutif a proposé d'intégrer l'évaluation de l'impact social des textes législatifs dans une plus large évaluation de la durabilité, en déclarant que les projets de loi doivent mentionner les effets qu'ils déploient sur l'économie, la société, l'environnement et les générations futures.<sup>110</sup>

Etant donné que l'évaluation de l'impact social des textes législatifs peut s'inscrire dans le cadre de l'accomplissement normal des tâches, cette mesure ne devrait pas engendrer de coûts supplémentaires notables.

## **M3 | Elargissement de l'analyse de la situation économique de la population**

Les analyses de la situation économique de la population du canton de Berne effectuées dans le cadre des rapports sociaux reposent pour l'essentiel sur les données fiscales cantonales. Ces données atteignent un degré de détail qu'aucune autre source ne peut fournir pour une analyse cantonale et, de ce fait, fournissent une image complète de la situation économique de la population du canton de Berne. Cela dit, elles ne sont pas collectées en vue d'études sociologiques et n'offrent donc pas toutes les informations nécessaires à la veille sociale et à la définition de mesures pertinentes de lutte contre la pauvreté. Il n'existe actuellement pas de données fiables concernant certains aspects intéressants, comme l'origine du niveau bas du taux d'occupation ou l'éventuel impact du chômage sur la santé. Pour les obtenir, il faudrait procéder à des enquêtes qualitatives complémentaires, p.ex. en interrogeant des personnes touchées par la pauvreté. Le rapport social centré sur l'action publié en 2010 pour la région de Brunswick (Allemagne) prouve l'utilité d'entretiens complémentaires avec des personnes concernées: il cite par exemple les problèmes que les familles pauvres considèrent comme particuliè-

<sup>108</sup> Voir art. 20 LASoc, art. 4–7 OASoc.

<sup>109</sup> Conseil-exécutif du canton de Berne 2010: 8.

<sup>110</sup> Proposition de modification de l'art. 69, al. 2, let. j du Règlement du Grand Conseil (RGC).

rement urgents (ceux de santé, entre autres) et montre que leurs priorités ne coïncident pas toujours avec celles des autorités.<sup>111</sup> Il convient donc d'examiner la possibilité de procéder à des enquêtes supplémentaires et surtout qualitatives en vue d'améliorer, d'une part, la base de données servant à l'analyse de la situation économique de la population et, de l'autre, l'adéquation des mesures envisagées.

Etant donné que l'analyse de la situation économique de la population peut être élargie dans le cadre de l'accomplissement normal des tâches, cette mesure ne devrait pas engendrer de coûts supplémentaires notables.

## 16.2

### Deuxième niveau d'intervention :

#### Couverture individuelle du minimum vital

##### **M4 | Emplois de niche dans le marché du travail primaire et secondaire**

L'insertion dans le marché du travail constitue la principale ressource de couverture autonome du minimum vital pour les personnes en âge de travailler. Elle revêt par ailleurs une importance sociale capitale.

Les emplois de niche sont des places de travail du marché primaire et secondaire de l'emploi destinées à des personnes ayant des capacités réduites. Ils les aident à exercer une activité rémunérée ou à la conserver afin de pouvoir, au moins partiellement, assurer elles-mêmes leur existence.

Lors de sa session de septembre 2011, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif sur les emplois de niche<sup>112</sup>. Ce dernier y souligne leur importance et décrit les instruments au moyen desquels il en assure actuellement la promotion dans le canton de Berne. Cela étant, les besoins en la matière sont loin d'être comblés et pourraient même augmenter eu égard à l'évolution conjoncturelle de l'économie et de l'agriculture et aux prévisions la concernant. La promotion des emplois de niche doit donc être considérée comme une tâche permanente: les besoins doivent être constamment recensés et l'offre doit être gérée de manière à y répondre.

La gestion adéquate de l'offre d'emplois de niche peut être assurée dans le cadre de l'accomplissement normal des tâches et sans incidence sur le budget du canton.

##### **M5 | Stages d'accès à l'emploi**

Après l'obtention d'un diplôme de formation, il est essentiel, notamment pour les adolescents et les jeunes adultes, de trouver aussi rapidement que possible un emploi dans le métier qu'ils ont appris. En effet, sans expérience professionnelle, les qualifications acquises perdent vite de leur valeur. Les stages constituent une solution transitoire utile pour optimiser le passage de la formation au travail et faciliter l'insertion dans le marché du travail.

Les mesures relatives au marché du travail de l'assurance-chômage offrent la possibilité d'effectuer des stages professionnels. Pour en bénéficier, il faut être au chômage et inscrit à l'office régional de placement (ORP). Les entreprises qui accueillent les stagiaires prennent à leur charge 25 % de l'indemnité journalière de stage brute ou de la contribution de la caisse de chômage. L'élargissement des possibilités de stage professionnel est destiné à faciliter davantage l'accès à la vie professionnelle et à l'emploi sur le marché régulier du travail.

Le financement de cette mesure et des coûts supplémentaires dus à son élargissement est assuré par l'assurance-chômage.

##### **M6 | CFC pour adultes**

Aux termes de la loi fédérale sur la formation professionnelle, les adultes ne disposant pas d'un diplôme du degré secondaire II reconnu peuvent acquérir un diplôme profes-

<sup>111</sup> Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e. V. Braunschweig 2011.

<sup>112</sup> Conseil-exécutif du canton de Berne 2011.

sionnel (certificat fédéral de capacité [CFC]) sans avoir suivi d'apprentissage à condition de justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans. Ils peuvent soit être admis dans une procédure de qualification, soit faire valider leur acquis. Les lacunes de compétences peuvent être comblées par des compléments de formation.

La Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail ont publié un guide de la formation professionnelle initiale qui concrétise les compétences fédérales et cantonales en matière de procédure de qualification et garantit aux cantons la sécurité juridique nécessaire. Il définit un cadre bénéficiant d'un large appui qui permet de poursuivre l'introduction du système de validation dans les cantons en étroite collaboration avec les organisations du monde du travail.

Les coûts supplémentaires occasionnés par l'élargissement du système de validation dépendent de sa portée et de l'ampleur de la promotion effectuée en faveur du système. La création d'un nouveau poste permettrait d'intégrer d'autres professions dans la validation, de même que de dispenser les conseils nécessaires.

Pour le canton, les coûts engendrés par ce nouveau poste s'élèvent à 150 000 francs par an.

### **M7 | Accès aux formations complémentaires**

La formation complémentaire joue un rôle considérable pour l'individu, la société et l'économie. La formation permanente contribue largement au maintien, à l'approfondissement et à l'élargissement des qualifications recherchées par le marché du travail. Aujourd'hui, l'égalité des chances n'est pas assurée dans ce secteur étant donné que les formations complémentaires requièrent des ressources en temps et en argent dont tout le monde ne dispose pas dans une égale mesure. Il faut donc faciliter l'accès aux formations complémentaires à toutes les personnes en âge de travailler par une information ciblée et par l'aplanissement des obstacles financiers, temporels et administratifs.

En vertu de l'article 45 de la Constitution bernoise, le canton a pour tâche de soutenir la formation complémentaire. Sa marge de manœuvre est très large en ce qui concerne la nature et la portée de ce soutien. La loi cantonale sur la formation professionnelle (LFOP) le concentre sur les offres qui présentent un intérêt public particulier: promotion de l'intégration des migrants (notamment par des cours de langue), soutien de l'acquisition des compétences fondamentales telles que la lecture, l'écriture, les mathématiques de base, l'informatique ou la formation des parents migrants et sans qualifications. La pénurie de ressources financières empêche actuellement de répondre aux besoins accrus, dont il faut s'attendre à ce qu'ils augmentent encore à moyen terme. La promotion dans le canton de Berne est conforme au projet de nouvelle loi fédérale sur la formation continue.

A l'heure actuelle, aucune information ne peut être fournie sur les coûts du renforcement de ces prestations (destiné à couvrir les besoins accrus).

### **M8 | Allègement de la charge fiscale**

La situation économique d'un ménage dépend, d'une part, de son revenu et de sa fortune, et de l'autre, de ses frais d'entretien courants, les principales dépenses obligatoires étant les impôts et les primes d'assurance-maladie.

La charge fiscale peut être allégée par diverses mesures, par exemple l'augmentation des déductions forfaitaires autorisées sur la base d'imposition, l'introduction de nouvelles déductions pour les personnes à faible revenu ou encore l'exemption fiscale des bas revenus par l'intermédiaire des barèmes d'imposition. La simplicité de l'exécution et la transparence sont deux des motifs qui plaident en faveur d'un allègement de la charge fiscale par le biais des déductions actuelles (déduction pour enfant, déduction pour revenu modeste) ou de l'exemption fiscale des bas revenus.

#### **Allègement de la charge fiscale des familles par l'augmentation des déductions pour enfant**

La déduction générale pour enfant est un montant forfaitaire déduit du revenu imposable qui tient partiellement compte du coût élevé des enfants pour les ménages.

Conformément à la décision prise par le peuple le 23 septembre 2012 à propos du contre-projet à l'initiative « Des impôts équitables – pour les familles », elle sera portée à 8000 francs à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2013. Etant donné que le coût des enfants dépasse de loin ce nouveau montant, on peut envisager d'inscrire une hausse supplémentaire dans le catalogue des mesures possibles de lutte contre la pauvreté. Cependant, la charge fiscale des familles a d'ores et déjà été considérablement allégée dans le cadre des deux dernières révisions de la loi sur les impôts. Compte tenu des déductions supplémentaires au titre des frais de formation, la déduction par enfant peut s'élever jusqu'à 15600 francs pour l'exercice fiscal 2012, ce qui, en comparaison intercantonale, place le canton de Berne parmi les plus généreux. Aussi, dans le cadre de la procédure de consultation portant sur la révision 2014 de la loi sur les impôts, le Conseil-exécutif a-t-il proposé de ne pas relever les déductions accordées pour les enfants.

Une hausse de cette déduction à hauteur de 100 francs par enfant se traduirait par une diminution de 1,8 million de francs des recettes fiscales annuelles du canton.

### **Exemption fiscale des personnes en situation financière précaire**

Pour les ménages et les personnes disposant de faibles moyens financiers, les impôts constituent une charge importante. Il serait donc approprié de les en exempter par le biais de déductions particulières ou des barèmes. Contrairement aux déductions fiscales (p.ex. pour enfants) qui ne bénéficient pas uniquement aux personnes et aux ménages à faible revenu, ces mesures sont destinées à les soutenir spécifiquement.

Des possibilités d'exonérer le minimum vital ont été définies lors de la mise en œuvre de la motion Pauli « Pour une politique sociale et fiscale cohérente »<sup>113</sup>. Elles prévoient notamment de coupler l'allègement de la charge fiscale pesant sur le minimum vital à l'imposition des prestations de l'aide sociale. En décembre 2007, le Conseil-exécutif a décidé, d'une part, d'exonérer largement le minimum vital et, de l'autre, de veiller par le dépôt d'une initiative cantonale à l'Assemblée fédérale à l'instauration d'une imposition des prestations de l'aide sociale,<sup>114</sup> afin que ces revenus soient traités de la même manière que le revenu d'une activité rémunérée et, partant, que le principe de l'imposition selon la situation économique réelle soit mieux respecté. Le canton de Berne a déposé l'initiative précitée en février 2009. Pour satisfaire la requête de la motion Pauli par d'éventuelles mesures cantonales, il faut attendre qu'elle ait été traitée par la Confédération. C'est également une des raisons pour lesquelles ce point a été volontairement exclu du débat politique lors de la dernière révision de la loi fiscale et que la motion a été placée en attente.

### **M9 | Elargissement des prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire**

Les prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire (notamment les garderies d'enfants, les parents de jour et les écoles à journée continue) favorisent l'exercice d'une activité rémunérée couvrant le minimum vital, l'insertion des enfants dans un réseau social, l'égalité des chances pour l'ensemble de la famille ainsi qu'une meilleure compatibilité entre vie familiale et professionnelle. Par ailleurs, des prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire adéquates contribuent à une évolution saine des enfants. Le résultat de ces prestations dépend non seulement de leur qualité, mais aussi de leur disponibilité et de la possibilité de les financer.

Depuis le 1<sup>er</sup> août 2010, les communes sont tenues de proposer une offre adéquate d'école à journée continue durant les 39 semaines de l'année scolaire. Or pour concilier famille et travail, les parents doivent pouvoir recourir à un accueil extrascolaire de qualité pendant les vacances scolaires également. Actuellement, certaines communes seulement offrent des prestations de cette nature, qui sont par ailleurs intégralement financées par elles-mêmes et par les parents. Les communes ne sont

<sup>113</sup> ACE 2126 du 12 décembre 2007.

<sup>114</sup> Motion Pauli, M 122/2005.

pas obligées de fournir une offre adéquate destinée aux enfants en âge préscolaire, et l'enveloppe que le canton pourrait affecter au cofinancement de prestations d'accueil supplémentaires est limitée. Chaque année, à une date déterminée, la SAP examine les requêtes déposées par les communes concernant les structures d'accueil extrafamilial des enfants d'âge préscolaire. Régulièrement, le nombre d'heures d'accueil demandées en crèche et auprès de parents de jour dépasse d'un multiple l'offre supplémentaire qui pourrait être cofinancée au moyen des fonds disponibles. Malgré un élargissement continu depuis quelques années, le canton n'est pas encore en mesure de proposer des prestations d'accueil extrafamilial des enfants d'âge préscolaire répondant aux besoins.

La pénurie de places d'accueil extrafamilial et extrascolaire cofinancées par le canton pénalise notamment les familles en situation précaire et de la classe moyenne, qui ne peuvent se permettre une solution d'accueil privée. Dans le cadre des prestations cofinancées par le canton, ce dernier et les communes subventionnent les tarifs appliqués aux parents, qui correspondent ainsi à leurs possibilités financières. Il est donc essentiel que le nombre de places d'accueil subventionnées soit suffisant.

En 2009, le Conseil-exécutif a fixé un objectif concret: d'ici 2019, 20 % des enfants en âge préscolaire bénéficieront d'une place d'accueil extrafamilial subventionnée deux jours et demi par semaine<sup>115</sup>, contre quelque 16 % aujourd'hui (2011).<sup>116</sup> Pour atteindre ce but, il faudra créer jusqu'à cette échéance environ 1000 places de garderie subventionnées, ce qui se traduira par des coûts supplémentaires de quelque deux millions de francs par an pour le canton et les communes.

Une première évaluation sommaire des coûts du cofinancement de l'accueil durant les vacances sur la base de ceux de l'offre en ville de Berne et dans l'hypothèse de onze semaines de vacances indique une somme totale variant entre trois et cinq millions de francs, dont il faut déduire 10 à 20 % de contributions parentales et une part communale de 30 %. Les coûts du cofinancement pour le canton et l'ensemble des communes représentent donc entre un et trois millions de francs.

## 16.3

### Troisième niveau d'intervention: Couverture collective du minimum vital – Prévention

#### M10 | Action éducative en milieu ouvert (AEMO)

L'AEMO (Action éducative en milieu ouvert) est une offre de soutien à caractère préventif destinée aux enfants et adolescents de zéro à vingt ans et à leurs familles, auxquelles elle propose aide et soutien en cas de difficultés éducatives, personnelles, familiales, scolaires ou professionnelles. Ce programme couvre un vaste domaine, répondant ainsi à l'exigence d'une action politique multisectorielle. Elle consiste pour des sociopédagogues à rencontrer les familles à domicile ou dans un autre lieu pendant une heure par semaine, système d'un accès particulièrement facile. Elle permet également de procéder à un triage précoce des situations et de coordonner les différentes prestations.

Le modèle AEMO est appliqué depuis plusieurs années en Suisse romande, où il est généralement intégré à la pédagogie sociale ambulatoire. Un projet-pilote a été lancé en septembre 2010 dans le Jura bernois. Son évaluation externe<sup>117</sup> a montré qu'il a comblé une lacune et a obtenu des résultats remarquables en l'espace d'une année seulement. Les interventions préventives et d'accès facilité ont permis d'éviter un nombre considérable de placements d'adolescents en institution. Du point de vue financier, les économies dues aux placements superflus sont importantes, car elles atteignent 500 000 francs par an. En comparaison, le coût de l'AEMO s'élève à environ 170 000 francs. Ce calcul est conservateur car il ne tient compte que des cas où un placement a très clai-

<sup>115</sup> Conseil-exécutif du canton de Berne 2009, ACE 1902 du 4 novembre 2009.

<sup>116</sup> Conseil-exécutif du canton de Berne 2012: 26.

<sup>117</sup> Radix 2012 (voir annexe A2).

rement pu être évité. Le projet-pilote durera jusqu'à la fin 2012 et, dans le Jura bernois, sera transformé en offre normale à partir de 2013.

Le succès avéré du projet-pilote plaide en faveur de l'extension de l'offre à d'autres régions du canton de Berne. Au vu de l'expérience acquise dans le Jura bernois, on peut s'attendre à ce que cette extension n'engendre pas de coûts voire soit positive pour les finances du canton.

### **M11 | Prestations de développement de la petite enfance**

Les chances de bénéficier d'une formation et d'être en bonne santé dépendent du milieu social dont on est issu. Le développement de la petite enfance contribue à l'égalité des chances parmi les enfants et constitue donc, parallèlement à d'autres mesures de prévention, un instrument important dans la lutte contre la pauvreté. L'appellation « Développement de la petite enfance » désigne des offres et des mesures destinées aux enfants en âge préscolaire et à leur famille et qui visent à renforcer leurs ressources.

En juin 2012, le Conseil-exécutif du canton de Berne a adopté la stratégie de développement de la petite enfance<sup>118</sup> élaborée en réponse à un mandat qui lui avait été confié par le Grand Conseil<sup>119</sup>. Par cette démarche, il entend épauler les parents d'enfants en âge préscolaire et, grâce au développement individuel, aider ces derniers à bien démarrer dans la vie. Le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie de développement de la petite enfance le 10 septembre 2012.

Le Conseil-exécutif recommande au Grand Conseil de choisir le train de mesures visant un renforcement des prestations existantes, qui présente le meilleur rapport coût-utilité. Il a pour objectif de renforcer le développement de la petite enfance au plus près des besoins, de combler concrètement diverses lacunes dans l'offre et de créer une base solide sur laquelle développer le domaine de la petite enfance. Parmi ses éléments stratégiques, on trouve le cofinancement d'offres régulières et l'extension régionale du programme de visites à domicile, le développement quantitatif et qualitatif des structures d'accueil extrafamilial subventionnées ainsi que la collaboration entre le Centre de puériculture et le Service psychologique pour enfants et adolescents, qui devront être ainsi rendus accessibles à l'ensemble de la population.

La mise en œuvre de ce train de mesures coûtera 4,5 millions de francs par an.

### **M12 | Prévention du surendettement**

Les services de consultation pour personnes endettées constituent un instrument important dans la lutte contre la pauvreté. Ils conseillent les personnes surendettées ou menacées de l'être pour stabiliser les situations financières précaires et leur permettre de sortir du surendettement. Cette offre, qui s'inscrit dans la politique préventive de lutte contre la pauvreté, doit être élargie, notamment pour les adolescents et les jeunes adultes.

Les principaux instruments d'intervention envisagés<sup>120</sup> pour renforcer la compétence financière<sup>121</sup> des enfants et des adolescents sont les suivants :

- L'apprentissage de la gestion de l'argent intégré dans le programme scolaire permettra d'acquérir la compétence financière nécessaire.
- Une plateforme Internet facilitera l'accès de l'ensemble de la population à des informations à propos de sujets financiers (budget, logement indépendant, déclaration d'impôts, achat d'une voiture) et à l'offre existante en matière de prévention du surendettement.

L'apprentissage de la gestion de l'argent a été intégré dans le volet « Economie, Travail, Ménage » du projet de plan d'études Lehrplan 21 qui sera soumis aux cantons en 2013.

<sup>118</sup> Conseil-exécutif du canton de Berne 2012.

<sup>119</sup> Motion Messerli, M 068/2009.

<sup>120</sup> Service d'assainissement des dettes de Berne (Verein Schuldensanierung Bern) 2009.

<sup>121</sup> Voir glossaire.

La prévention du surendettement fait l'objet de projets intéressants lancés par des établissements bancaires et des organisations de la société civile pour inciter les adolescents à bien gérer leur argent. En revanche, il n'existe pas de plateforme d'information dédiée au surendettement et offrant une vue d'ensemble des différentes offres disponibles. Cette lacune pourrait être comblée au moyen d'un site internet qui faciliterait l'accès à ces dernières.

Comme l'interface «Concilier vie familiale et professionnelle», ce site devrait engendrer un coût unique de l'ordre de 100 000 francs. Les charges financières et de personnel imputables à sa maintenance (actualisation du contenu et des logiciels) devraient pouvoir être assumées dans le cadre de l'accomplissement normal des tâches.

## 16.4

### Quatrième niveau d'intervention : Couverture collective du minimum vital – Transferts sociaux

#### M13 | Harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale

Les chiffres de l'aide sociale le prouvent : en dépit du système actuel des bourses, une importante partie des jeunes adultes en formation (27 %) dépend de l'aide sociale, ce qui indique un déficit d'harmonisation entre les deux prestations. Si les bourses couvrent les frais de formation sans tenir compte des coûts d'entretien, certains adolescents et adultes renoncent à une formation ou l'interrompent par crainte de dépendre de l'aide sociale, situation qu'ils considèrent stigmatisante.

Fort de cette constatation, le Conseil-exécutif a donné mandat d'examiner l'harmonisation entre le régime d'octroi des bourses et les normes de l'aide sociale<sup>122</sup>. Cette mesure, qui a pour objectif d'améliorer l'utilisation des prestations actuelles de politique sociale en optimisant leur interaction, a donné lieu à deux interventions parlementaires<sup>123</sup> déposées le 3 septembre 2012.

Début 2011, un groupe de travail réunissant des collaborateurs de l'INS et de la SAP a entamé les préparatifs de la mise en œuvre du mandat de vérification octroyé par le Conseil-exécutif. Ce mandat consiste à identifier les lacunes dans les interactions entre bourses et aide sociale puis, sur cette base, à formuler des propositions visant à mieux harmoniser les deux systèmes. Condition importante : étant donné qu'ils ont fait leurs preuves, il faut les harmoniser sans les réformer en profondeur. Les solutions proposées doivent donc prendre en compte deux logiques parfois très différentes sans en modifier les principes.

L'harmonisation entre bourses et aide sociale doit également être étudiée à la lumière de l'harmonisation intercantonale du régime des bourses. En effet, l'entrée en vigueur probable du concordat en 2013 et la création d'une conférence des cantons signataires créeront les conditions requises pour améliorer notamment la collaboration et la coordination entre système des bourses et aide sociale à l'échelon national également.

Un bureau d'études externe a été chargé de dresser un bilan complet des lacunes actuelles dans les interactions entre bourses et aide sociale. A cet effet, il a analysé des dossiers de l'aide sociale dans une optique qualitative et interrogé des spécialistes. La question était de savoir pourquoi les adolescents et les jeunes adultes en formation qui bénéficient de l'aide sociale n'ont pas droit à une bourse d'études. La réponse à cette question confirme l'hypothèse selon laquelle les différences de calcul des droits sont problématiques.

- **Méthodologie :** l'aide sociale et le régime des bourses utilisent des méthodologies différentes. L'aide sociale se fonde sur des budgets généraux (mensuels), des décomptes individuels, des dossiers collectifs, etc. La situation individuelle bénéficie d'un suivi plus direct, des adaptations mensuelles sont possibles, les paiements

<sup>122</sup> ACE 1735 du 1<sup>er</sup> décembre 2010.

<sup>123</sup> Motion Linder, M171/2012, Interpellation Linder, I170/2012.

non prévus peuvent être pris en compte selon les cas. La procédure de calcul des bourses est quant à elle standardisée. Elle débute par une analyse des capacités financières des parents, puis établit le droit à la prestation en fonction du budget individuel de la personne qui suivra la formation. Les bourses sont calculées sur une base annuelle et en fonction de la dernière taxation fiscale définitive. Pour sa part, l'aide sociale détermine la situation économique actuelle au moyen des certificats de salaire et d'autres documents.

- **Revenu des parents :** la différence de pondération accordée au revenu des parents est décisive. En ce qui concerne les bourses, il est intégré dans le budget même si les parents refusent d'apporter le soutien nécessaire, alors que l'aide sociale englobe le soutien financier effectif des parents dans le calcul du budget.
- **Supplément d'intégration et soins médicaux de base :** ces postes budgétaires sont calculés différemment.
- **Type de formation :** pour une année scolaire de préparation professionnelle (10<sup>e</sup> année), le montant maximal de la bourse s'élève à 3000 francs, même si la somme manquante est supérieure. Cette dernière est fournie par l'aide sociale.

Certaines de ces différences sont immanentes aux systèmes et ne peuvent être éliminées sans refonte totale. Cependant, pour respecter les objectifs à long terme du concordat sur les bourses d'études, et donc ceux de la lutte contre la pauvreté, l'harmonisation devrait viser à ce que dans le calcul des bourses, le montant affecté aux dépenses d'entretien soit légèrement supérieur à celui appliqué par l'aide sociale.

Dans une première étape, les mesures d'amélioration suivantes seraient justifiées sur le plan de la politique éducative et sociale :

- **Hausse des taux applicables aux dépenses d'entretien :** Si le régime des bourses augmente les taux de calcul des dépenses d'entretien des familles, le cercle des ayants-droit s'élargit. Cette mesure réduit la participation exigible des parents et hausse de manière générale le seuil de revenu à partir duquel une bourse est octroyée. La part des bénéficiaires de bourses s'accroîtrait en conséquence. A l'heure actuelle, les bourses sont essentiellement accordées à des personnes issues de familles économiquement défavorisées, qui vivent en dessous ou juste au-dessus du seuil de pauvreté. La mesure proposée étendrait le droit aux bourses d'études aux enfants de familles de la classe moyenne inférieure, les empêchant ainsi de tomber dans la pauvreté (prévention).
- **Prise en compte exceptionnelle du revenu effectif des parents :** Il convient de souligner l'obligation faite par le code civil (art. 276ss CC) aux parents de subvenir à l'entretien de leurs enfants durant leur formation, même au-delà de la 18<sup>e</sup> année, dans la mesure où les circonstances permettent de l'exiger d'eux. De ce fait, le revenu déterminant doit continuer à être fixé, en règle générale, sur la base de la dernière taxation fiscale définitive. On pourrait par contre prévoir des exceptions à cette règle, par exemple en se fondant sur le revenu effectif actuel des parents bénéficiaires de l'aide sociale. Cela rapprocherait considérablement les systèmes de calcul des subsides de formation et de l'aide sociale, et inciterait les personnes concernées à quitter l'aide sociale pour suivre une formation financée par une bourse.
- **Suppression de la limite des subsides pour l'année scolaire de préparation professionnelle :** Actuellement, le montant maximal d'une bourse s'élève à 3000 francs pour une année scolaire de préparation professionnelle, même si la somme manquante est supérieure. Celle-ci est fournie par l'aide sociale. Le versement de cette somme sous forme de bourse, comme c'est le cas pour toutes les autres formations, éliminerait une différence notable entre l'aide sociale et les bourses.

En complément de ces mesures, il convient de veiller à une bonne collaboration entre services sociaux et autorités responsables des bourses.

Les extrapolations et les estimations indiquent que l'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale engendrera un coût net (dépenses supplémentaires imputables aux bourses moins décharge de l'aide sociale) d'environ 7,5 millions de francs<sup>124</sup>.

#### **M14 | Prestations complémentaires destinées aux familles**

La précarité enregistrée dans le canton de Berne au sein des familles constitue un risque structurel important que ne peut contrebalancer l'aide sociale versée à titre temporaire et individuel. Le Conseil-exécutif considère donc que des mesures doivent être prises dans le cadre de la politique familiale et sociale et préconise l'introduction de prestations complémentaires pour les familles<sup>125</sup>. Cette mesure présente deux avantages décisifs : étant liées aux besoins, les prestations complémentaires pour les familles déploient un effet ciblé et donc optimal ; elles font office de solution d'ensemble, ce qui les distingue des autres transferts sociaux.

L'introduction de prestations complémentaires pour les familles fait également l'objet de débats dans d'autres cantons ainsi qu'à l'échelon national. Pour aider les cantons dans le cadre de l'exécution, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a publié des recommandations relatives à la mise en place de prestations complémentaires pour les familles<sup>126</sup>. Cette mesure est d'ores et déjà réalisée ou prévue dans les cantons du Tessin, de Soleure, de Vaud et de Genève.

En janvier 2009, le Grand Conseil a adopté la motion Steiner-Brütsch<sup>127</sup>, qui charge le Conseil-exécutif de créer les bases légales permettant le versement de prestations complémentaires aux familles à revenu modeste. Le Conseil-exécutif a accueilli cette requête favorablement et a élaboré un modèle dont les principales caractéristiques sont les suivantes<sup>128</sup> :

- **Conformité :** les prestations complémentaires pour les familles couvrent le risque structurel de pauvreté familiale, pour lequel le système actuel des prestations cantonales liées aux besoins n'offre aucune solution adéquate. Elles fonctionnent selon le système éprouvé des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, avec quelques adaptations là où la situation des familles ou l'intégration dans le régime cantonal des prestations liées aux besoins les imposent (pour éviter les effets de seuil et les redondances).
- **Revenu d'activité lucrative :** étant donné que les prestations complémentaires pour les familles sont destinées plus particulièrement aux *working poor*<sup>129</sup>, un revenu minimum d'activité rémunérée est l'une des conditions centrales du modèle.
- **Incitation à exercer une activité rémunérée :** le modèle est conçu de façon à créer une incitation continue à exercer une activité rémunérée pendant toute la période de versement des prestations.
- **Age de l'enfant le plus jeune :** les critères décisifs pour l'octroi de ces prestations sont l'âge de l'enfant le plus jeune vivant sous le toit familial ainsi que le taux d'activité minimum total de tous les membres adultes de la famille (personnes salariées) ou le revenu minimum (personnes indépendantes). Ces conditions d'accès garantissent que les prestations atteignent bien leur cible, à savoir les familles *working poor*.

Le coût annuel du versement des prestations complémentaires pour les familles est estimé entre 71 et 144 millions de francs.

Eu égard au coût escompté de cette mesure, le Conseil-exécutif a décidé, en juin 2011<sup>130</sup>, pour des raisons de politique financière, de renoncer pour la période de pla-

<sup>124</sup> Cette somme correspond au coût total. Elle ne tient pas compte du déplacement éventuel des composantes de coût entre canton et communes.

<sup>125</sup> Conseil-exécutif du canton de Berne 2009.

<sup>126</sup> CDAS 2010.

<sup>127</sup> Motion Steiner-Brütsch, M 219/2008.

<sup>128</sup> Exposé détaillé du modèle, voir annexe A3.

<sup>129</sup> Voir glossaire.

<sup>130</sup> ACE 1433 du 29 juin 2011.

nification financière en cours à la préparation d'un projet de loi la concernant. Cela étant, l'objectif à long terme (introduction de prestations complémentaires pour les familles) est maintenu. Cette décision est appuyée par l'initiative parlementaire «Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu» (PCFam), qui a obtenu le soutien provisoire du Grand Conseil le 10 septembre 2012<sup>131</sup>. En réponse notamment à diverses interventions parlementaires<sup>132</sup>, le Conseil-exécutif a prévu à titre d'étape intermédiaire l'examen d'autres mesures permettant d'alléger la charge financière qui pèse sur les familles.

### **M15 | Augmentation des allocations familiales**

Les allocations familiales permettent d'atténuer en partie la charge financière générée par les enfants. Dans le cadre de la mise en œuvre du droit fédéral, le canton de Berne a fixé des allocations supérieures au minimum défini par la Confédération (230 au lieu de 200 francs pour les allocations pour enfants, 290 au lieu de 250 francs pour les celles de formation). Certains cantons versent des allocations supérieures : Nidwald (allocation pour enfants de 240 francs), Zoug (allocations pour enfants et de formation de 300 francs, puis de 350 francs dès 18 ans), Jura (allocations de formation de 300 francs) et Valais (allocations pour enfants de 275 francs, allocations de formation de 425 francs). Dans les cantons de Genève, de Fribourg, de Neuchâtel, de Vaud et du Valais, les allocations pour enfants et de formation augmentent à partir du troisième enfant : Genève (plus 100 francs), Fribourg (250 et 310 francs), Neuchâtel (250 et 330 francs), Vaud (plus 170 francs) et Valais (plus 100 francs). Cela étant, le canton de Berne pourrait augmenter encore ses allocations (p. ex. à 260 et 320 francs).

Il est impossible de chiffrer les coûts inhérents à une augmentation des allocations familiales, étant donné qu'elles sont financées en majeure partie par les employeurs<sup>133</sup> et qu'il n'existe aucun aperçu de la totalité des allocations familiales versées qui permettrait une évaluation.

### **M16 | Augmentation de la réduction des primes d'assurance-maladie**

La réduction des primes d'assurance-maladie allège la charge financière des personnes à revenus modestes. Etant donné que l'impact du principe de la prime par tête sur les familles demeure conséquent, cette mesure constitue un soutien particulièrement efficace.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le montant maximal de la réduction pour un adulte s'élève à 200 francs par mois. La prime cantonale moyenne se situant à près de 416 francs (2012), ce montant ne la réduit que de près de la moitié au maximum. Une diminution de 10 ou de 20 % de ce découvert (différence entre la charge moyenne pour le paiement des primes familiales et la réduction moyenne des primes) allégerait substantiellement la charge financière des familles.

Une diminution de 10 % du découvert coûterait environ 30 millions, et une diminution de 20 % environ 54 millions de francs au canton.

### **M17 | Allocations en faveur des parents isolés**

La loi sur l'aide sociale prévoit qu'en lieu et place d'une aide matérielle, les communes peuvent verser des allocations spéciales aux bénéficiaires de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) ou de l'assurance-invalidité (AI) dans le besoin. Cette disposition repose sur un décret du Grand Conseil (décret du 16 février 1971 sur les allocations). L'objectif est d'apporter aux personnes qui, contrairement aux bénéficiaires de l'aide sociale, n'ont pas besoin d'être conseillées, une aide matérielle portant leurs ressources financières à un niveau déterminé. Jusqu'en 1997, les ayants-droit à cette prestation

<sup>131</sup> Initiative parlementaire Steiner-Brütsch, IP 147/2012.

<sup>132</sup> Interpellation Steiner-Brütsch, I 212/2011; interpellation Imboden, I 076/2012.

<sup>133</sup> Le canton verse des allocations familiales uniquement aux personnes n'exerçant pas d'activité professionnelle.

étaient les rentiers AVS et AI ainsi que d'autres personnes dans le besoin (comme les parents isolés) confrontés à des difficultés financières dont ils ne sont pas responsables. En 1996, les rentiers AVS constituaient le principal groupe de bénéficiaires (68 % sur un total d'environ 5200), suivis par les rentiers AI et les parents isolés (13 % chacun)<sup>134</sup>.

La modification de 1997 du décret sur les allocations pourrait être annulée de manière à ce que les parents isolés à faible revenu mais intégrés dans le marché du travail, et qui ont par conséquent besoin d'être soutenus financièrement mais non conseillés, aient de nouveau droit aux allocations. En guise de condition d'accès, on pourrait p. ex. définir, en analogie au modèle proposé pour les prestations complémentaires destinées aux familles, un taux d'activité ou un revenu minimal.

En matière d'exécution, les allocations sur décret présentent des différences majeures avec l'aide sociale :

Le conseil devient superflu, puisque le problème principal réside dans un revenu insuffisant et non dans une absence d'intégration professionnelle ou des difficultés sociales.

Les analyses de situation financière seraient moins fréquentes (p. ex. une fois par an seulement), car même si celle-ci est modeste, elle est souvent stable.

Le coût annuel net des allocations en faveur des parents isolés (dépenses supplémentaires imputables aux bourses moins décharge de l'aide sociale) devrait s'élever entre 26 et 35 millions de francs.

## 16.5

### Cinquième niveau d'intervention :

#### Couverture collective du minimum vital – Insertion

##### **M18 | Encadrement individuel et suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active**

De nombreuses offres d'insertion faisant partie de la couverture collective du minimum vital (assurances sociales et prestations sociales cantonales) font l'objet d'une orientation stratégique commune et d'une harmonisation opérationnelle dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII). La CII permet de coordonner les prestations afin de mieux soutenir notamment les personnes à problématique multiple dans les situations de vie difficiles. Les différentes prestations d'insertion professionnelle sont coordonnées à un niveau supérieur dans le cadre de la CII et fournies pour certaines par plusieurs directions. Les services sociaux sont tenus de collaborer avec d'autres institutions par le biais de la CII et d'harmoniser leurs prestations avec elles<sup>135</sup>.

Eu égard à l'évolution rapide et importante du monde du travail, la CII doit être constamment pratiquée et développée pour promouvoir l'insertion professionnelle. Dans son bilan intermédiaire de la stratégie de lutte contre la pauvreté de novembre 2011, la Confédération a défini comme champ d'action prioritaire l'encouragement et le développement de la collaboration interinstitutionnelle<sup>136</sup>.

La CII porte sur plusieurs offres (p. ex. Case management Formation professionnelle [CM FP], Evaluation CII) et projets qui améliorent d'ores et déjà la coordination entre prestations existantes (p. ex. Coordination des solutions transitoires [KoBra]).

Un des projets CII revêt une importance particulière en ce qui concerne l'insertion durable dans la vie professionnelle. Il s'agit de l'extension ciblée du Case management Formation professionnelle, qui vise à proposer également aux adolescents et jeunes adultes bénéficiant de l'aide sociale un encadrement et un suivi jusqu'à l'entrée dans la vie active. En effet, l'absence de formation constitue un facteur de risque majeur pour la capacité durable d'une personne à assurer elle-même son existence. C'est ce que l'on constate entre autres dans l'aide sociale : la moitié des jeunes adultes qui en béné-

<sup>134</sup> Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS 2005.

<sup>135</sup> LASoc.

<sup>136</sup> Office fédéral des assurances sociales (OFAS) 2011a : 4.

ficient n'ont aucune formation professionnelle. L'expérience montre que les adolescents et jeunes adultes confrontés à des problématiques multiples peinent à suivre une formation professionnelle et risquent d'être exclus à long terme du marché du travail. Dans le cadre du projet Chaîne d'encadrement<sup>137</sup>, un examen approfondi du besoin d'optimisation de la collaboration entre le Case management Formation professionnelle et les services sociaux a révélé qu'il est nécessaire de l'intensifier et de l'élargir. Il convient donc d'améliorer les interactions et d'institutionnaliser cette collaboration, ce qui exige une augmentation des ressources du CM FP. Une évaluation suivant l'introduction de la collaboration institutionnalisée permettra de connaître le résultat des mesures et de savoir s'il faut en envisager d'autres. La question de l'examen d'un programme ciblé de formation et d'intégration est également discutée à l'échelon politique<sup>138</sup>.

L'augmentation des ressources du CM FP devrait engendrer des coûts supplémentaires annuels de 500 000 francs (deux postes CM FP à temps plein plus financement des mesures de suivi individuel).

### **M19 | Coaching pour les plus de 25 ans**

Pour les personnes en âge de travailler, avoir terminé une formation professionnelle est une condition essentielle pour être capable de couvrir son minimum vital durablement. La position des adultes de plus de 25 ans sans formation professionnelle est très défavorable sur un marché du travail où les qualifications exigées sont de plus en plus élevées. Cette situation touche plus particulièrement les migrants arrivés en Suisse à l'âge adulte.

Alors que le Case management Formation professionnelle offre aux adolescents et jeunes adultes jusqu'à 24 ans un soutien ciblé durant la formation et le passage à la vie professionnelle, il n'existe aucune prestation destinée à identifier précocement les personnes de plus de 25 ans sans formation professionnelle (et dont la capacité à exercer un travail rémunéré couvrant durablement leur minimum vital est par conséquent menacée), et à les aider dans la recherche d'une solution. Cette lacune pourrait être comblée par une offre de conseil globale sur le modèle du CM FP qui, par exemple, les orienterait vers des formations de rattrapage et les accompagnerait tout au long de leur processus de formation.

Une étape initiale devrait consister à mesurer le besoin d'offres de coaching pour les plus de 25 ans. Une première indication ressort de la statistique de l'aide sociale : actuellement, la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Berne âgés de plus de 25 ans n'a pas de formation postobligatoire.

Les coûts supplémentaires induits par une offre de coaching destinée à un public de 60 à 70 personnes sont estimés à environ 300 000 francs par an (conseil et mesures de suivi).

### **M20 | Allocations de formation pour les personnes au chômage**

Disposer d'une bonne formation est décisif pour une insertion professionnelle durable. L'assurance-chômage prévoit donc la possibilité de soutenir les personnes au chômage qui rattrapent une formation professionnelle. Concrètement, les personnes sans formation âgées d'au moins 30 ans ont droit à une allocation de formation, de même que les personnes âgées d'au moins 30 ans qui suivent une formation dans laquelle les débouchés sont faibles. L'allocation de formation leur permet d'obtenir un certificat fédéral de capacité ou d'adapter leur formation aux exigences du marché du travail. Les demandes doivent être remises au conseiller ou à la conseillère de l'office régional de placement (ORP). L'entreprise formatrice doit être disposée à payer pendant toute la durée de la formation le salaire usuel du lieu et de la branche correspondant à la dernière année d'apprentissage. L'assurance-chômage prend en charge la différence entre le salaire d'apprenti et le salaire initial usuel pour le lieu et la branche d'un montant

<sup>137</sup> ACE 1735 du 01.12.2010.

<sup>138</sup> Motion Linder, M 172/2012.

maximal brut de 3500 francs par mois. En 2010 et 2011, le canton de Berne a versé des allocations de formation à quelque 50 personnes.

Etant donné que l'allocation de formation est un instrument efficace pour la promotion à long terme de la couverture du minimum vital, il convient de définir des mesures permettant de doubler le nombre de bénéficiaires. Le doublement du nombre de bénéficiaires occasionnerait à l'assurance-chômage des coûts supplémentaires approchant les 800 000 francs.

### **M21 | Allocations d'insertion pour les plus de 55 ans**

Malgré un vaste éventail de mesures, le système actuel de sécurité sociale présente en ce qui concerne certains groupes de personnes des lacunes susceptibles de se répercuter à long terme sur la couverture du minimum vital. Les familles, les enfants, les adolescents et les jeunes adultes, mais aussi les personnes proches de l'âge de la retraite sont plus souvent pauvres et menacés de pauvreté que la moyenne de la population. Une des raisons les plus fréquentes est une insertion insuffisante dans le marché du travail. Parallèlement aux conséquences directes de la précarité financière, le chômage prolongé des personnes proches de l'âge de la retraite influence très fortement la prévoyance vieillesse. A l'heure actuelle, peu de mesures de soutien tiennent compte des problèmes spécifiques des personnes proches de l'âge de la retraite.

Pour promouvoir leur engagement par les entreprises, les cantons de Neuchâtel et de Fribourg ont mis en place des modèles d'allocations d'insertion pour les plus de 55 ans. A certaines conditions (contrat de travail de durée indéterminée, respect des normes du droit du travail, etc.), le canton de Fribourg prend en charge la part de l'employeur aux cotisations de prévoyance professionnelle jusqu'à concurrence de 500 francs par mois pendant 18 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de 55 à 59 ans et pendant 24 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de 60 ans et plus. Pour bénéficier de cette mesure, les demandeurs d'emploi doivent être domiciliés dans le canton de Fribourg, avoir 55 ans révolus et être inscrits au chômage depuis 6 mois au moins.

L'assurance-chômage rembourse les cotisations aux employeurs sur la base du décompte LPP. Le canton de Fribourg estime le coût de cette mesure à 500 000 francs par an. Elle est opérationnelle depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### **M22 | Promotion de l'intégration des personnes étrangères**

L'activité lucrative étant l'un des pivots de l'intégration dans la société, la politique sociale menée par le canton de Berne fait de l'intégration économique l'une de ses priorités. Encourager l'intégration en agissant tôt permet entre autres aux personnes étrangères qui viennent d'arriver de renforcer leur capacité à subvenir elles-mêmes à leurs besoins. Le projet de loi sur l'intégration<sup>139</sup> prévoit plusieurs mesures destinées à promouvoir l'insertion rapide.

L'intégration est un processus réciproque dont la réussite dépend de l'engagement tant de la population étrangère que de la population suisse. Il est donc essentiel que les étrangers soient disposés à participer à la vie économique et à acquérir une formation, à se familiariser avec le français ou l'allemand standard et à respecter la sécurité et l'ordre public. Dans le cadre d'une première information, les communes fournissent aux nouveaux arrivants des renseignements complets et adaptés. Lors de l'entretien personnel, elles peuvent déterminer si la personne en question a besoin d'informations spécifiques sur certains sujets et si elle doit être adressée aux spécialistes de l'antenne d'intégration pour un entretien approfondi. Cet entretien d'information et de conseil a pour but de comprendre la situation particulière. En fonction des besoins et des possibilités, le processus d'intégration peut être soutenu par une convention d'intégration et par un accompagnement et un suivi.

---

<sup>139</sup> Le projet de loi a été adopté le 25 avril 2012 par le Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil. Le débat parlementaire est en cours.

Les nouvelles mesures d'exécution de la loi sur l'intégration sont principalement financées par les subventions fédérales destinées à la promotion de l'intégration. Les coûts supplémentaires pour le canton devraient s'élever entre 500 000 et 1 million de francs.

## 17

### Priorisation des mesures

Les vingt-deux mesures proposées aux cinq niveaux d'intervention du modèle de couverture du minimum vital contribuent toutes à la lutte contre la pauvreté. Si elles doivent être priorisées, ce n'est donc pas sur le plan du contenu, mais pour des raisons financières et de calendrier. Il faut donc, dans une première étape, définir des critères de priorisation.

### 17.1

#### Définition des critères de priorisation

- **C1 | Prévention:** l'analyse des données fiscales des ménages montre que 8 % d'entre eux sont pauvres, mais aussi que quelque 4 % de l'ensemble des ménages sont menacés de pauvreté, ce qui signifie que leur revenu ne dépasse que de peu le seuil de pauvreté. Ce chiffre souligne l'importance de la prévention et justifie l'ajout aux mesures existantes de lutte contre la pauvreté de mesures visant à la prévenir. L'objectif doit être de permettre à l'individu de couvrir ses besoins existentiels par lui-même et d'éviter ainsi le recours aux transferts sociaux. Par ailleurs, la situation financière difficile contraint à investir les moyens disponibles de manière aussi durable que possible, autrement dit en privilégiant la prévention. Le projet-pilote d'« action éducative en milieu ouvert » en cours dans le Jura bernois démontre qu'un investissement initial peut parfaitement être rentable<sup>140</sup>. Toutefois, pour être efficaces à moyen et à long terme, les offres à caractère préventif doivent être d'accès facile et dénuées d'éléments dissuasifs (p. ex. obstacles administratifs ou financiers).
- **C2 | Multisectorialité:** les mesures qui luttent contre la pauvreté tout en déployant des effets dans d'autres domaines politiques doivent être privilégiées, car cette multisectorialité renforce leur impact et contribue à sensibiliser différentes politiques sectorielles à la thématique de la pauvreté en les amenant à se pencher sur des aspects en lien étroit avec la couverture du minimum vital, et donc avec le combat contre la pauvreté. La sensibilisation est indispensable pour une politique préventive et durable de lutte contre la pauvreté.
- **C3 | Coordination et mise en réseau:** la recherche de solutions adéquates aux problèmes souvent multiples des personnes menacées de pauvreté requiert un vaste éventail de lutte contre la pauvreté. Cette nécessité s'accompagne de deux risques: coordination insuffisante et situations de double emploi. Il faut donc améliorer la coordination et la mise en réseau des mesures existantes afin de mieux répondre aux besoins des personnes concernées et, simultanément, accroître l'utilité financière, particulièrement importante eu égard aux budgets restreints.
- **C4 | Groupe-cible:** l'analyse des données fiscales et de l'aide sociale montre que les adolescents et les jeunes adultes, les familles et les personnes proches de l'âge de la retraite sont particulièrement touchés par la pauvreté. Les futures mesures doivent donc s'adresser principalement à ces groupes de personnes et être adaptées à leurs besoins.
- **C5 | Rapport coût-utilité:** en période de restrictions budgétaires, il est particulièrement important qu'une mesure laisse envisager un bon rapport coût-utilité. Or c'est le cas notamment des démarches d'élargissement de mesures existantes. Dans cette pesée entre coût et résultat, il faut tenir compte du fait que les mesures préventives déploient leurs effets avec un certain retard sur l'investissement.

<sup>140</sup> Voir M10.

## Priorisation des mesures engagées aux différents niveaux du modèle de couverture du minimum vital

Pour être durable, la politique de lutte contre la pauvreté doit être large et multisectorielle, ce qui nécessite que des mesures soient prises à tous les niveaux d'intervention du modèle de couverture du minimum vital.

Lors de sa réunion du 22 juin 2012, la Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital a mené à propos de ces mesures une discussion large et approfondie dont les résultats sont inclus dans la présente priorisation.

Bien que les mesures de lutte contre la pauvreté soient généralement du ressort de la politique sociale, toute politique globale et surtout préventive en la matière requiert que les autres domaines politiques soient sensibilisés au problème. Si ces derniers ne sont pas conscients des possibilités de promotion de l'égalité des chances existant dans les politiques éducative, familiale, fiscale et de l'emploi, la lutte contre la pauvreté ne peut pas avoir d'effets durables. Tant que la sensibilisation à la pauvreté et au fait qu'elle requiert également des actions de la part d'autres politiques sectorielles ne sera pas suffisamment développée, des mesures devront être prises à différents niveaux pour qu'il soit possible de mettre progressivement en place une vraie politique préventive. Il convient donc de réaliser les trois mesures de sensibilisation proposées (**Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital/M1, Evaluation de l'impact social/M2, Elargissement de l'analyse de la situation économique de la population/M3**), qui agissent dans plusieurs domaines (institutionnel, législatif, analytique), autrement dit de les réaliser toutes trois en priorité pour permettre à leur impact d'être aussi large que possible, ce d'autant plus qu'elles n'engendrent pas de coûts supplémentaires.

Ci-après, les mesures de chaque niveau d'intervention de la couverture individuelle et collective du minimum vital sont priorisées par étapes :

1. Elles sont tout d'abord rappelées dans un encadré. Celles qui visent un objectif analogue sont regroupées et mises en évidence par une couleur. On obtient ainsi deux à trois sous-groupes de mesures par niveau d'intervention.
2. Ensuite, les mesures visant un objectif analogue sont comparées à la lumière des critères définis. Deux à trois mesures se distinguant des autres sont retenues dans chaque niveau d'intervention.
3. Enfin, la comparaison de ces dernières mesures permet de désigner une mesure prioritaire par niveau d'intervention.

Ce processus aboutit à sept mesures prioritaires au moyen desquelles le Conseil-exécutif luttera contre la pauvreté dans le canton de Berne.

### Couverture individuelle du minimum vital

**M4** | Emplois de niche dans le marché du travail primaire et secondaire

**M5** | Stages d'accès à l'emploi

**M6** | CFC pour adultes

**M7** | Accès aux formations complémentaires

**M8** | Allègement de la charge fiscale

**M9** | Elargissement des prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire

- Les mesures de préparation à un emploi dans le marché régulier du travail comme les **stages d'accès à l'emploi (M5)**, le **CFC pour adultes (M6)** et l'**accès facilité aux formations complémentaires (M7)** sont des mesures préventives de lutte contre la pauvreté qui revêtent une importance particulière, car l'emploi sur le marché régulier du travail et, partant, le revenu d'une activité rémunérée sont des conditions essentielles de l'aptitude d'une personne à assurer son propre minimum vital. Il est donc

souhaitable d'apporter le plus tôt possible une aide à l'insertion dans le marché du travail. Les **emplois de niche (M4)** sont également importants, car ils permettent aux personnes dont les capacités de travail sont limitées de se maintenir dans la vie professionnelle, de conserver leurs acquis et de rester intégrées dans la société. Leur effet préventif est moindre : ils n'interviennent en effet que lorsqu'une personne n'a plus aucune possibilité de trouver un emploi sur le marché régulier du travail. Alors que la réalisation de toutes ces mesures est simple puisqu'elles élargissent des offres existantes, la différence en matière d'effet préventif justifie de privilégier les mesures de préparation à l'emploi sur le marché régulier du travail par rapport aux emplois de niche.

- **L'allègement de la charge fiscale (M8)** est réalisable entre autres par le biais d'une hausse des déductions autorisées sur la base d'imposition (p.ex. déductions pour enfants) ou de l'exemption fiscale des bas revenus. Les déductions pour enfants ont le désavantage de ne pas être liées aux besoins et de bénéficier particulièrement aux familles à haut revenu en raison de la progression de l'impôt, ce qui est peu conforme aux objectifs de la politique sociale. En revanche, l'exonération fiscale du minimum vital profite uniquement aux bas revenus et correspond exactement à l'objectif, à savoir un allègement financier direct. De manière générale cependant, l'allègement de la charge fiscale contribue dans une faible mesure à améliorer la mise en réseau, et vu son faible lien avec les besoins ne présente pas un rapport coût-utilité particulièrement favorable et n'est pas prioritaire.
- Les **prestations d'accueil extrafamilial et extrascolaire (M9)** constituent un des pivots de la prévention primaire. Elles aident les familles à mieux concilier famille et travail et favorisent leur indépendance économique ainsi que l'intégration sociale des enfants et des parents. De plus, elles génèrent des rentrées fiscales. Elles sont du ressort de plusieurs politiques sectorielles (éducation, famille, égalité et économie). Elles se distinguent par un rapport coût-utilité positif : une étude réalisée pour la ville de Zurich a révélé que chaque franc investi dans les garderies d'enfants génère un retour d'environ quatre francs pour la société<sup>141</sup>. Les prestations d'accueil extrafamilial de la petite enfance sont centrales, notamment en raison de leur fonction de coordination largement reconnue. Dans le cadre de sa stratégie de développement de la petite enfance, le Conseil-exécutif a souligné en juin 2012 l'importance de cette mesure et décidé entre autres d'élargir les prestations d'accueil familial destinées aux enfants en âge préscolaire<sup>142</sup>. Cette décision plaide en faveur d'un soutien prioritaire au développement de l'école à journée continue. Cette prestation couvre essentiellement les besoins pendant les périodes scolaires<sup>143</sup>, mais fait abstraction des 13 semaines de vacances scolaires, durant lesquelles la demande excède largement l'offre. En effet, les écoles à journée continue de la ville de Berne sont les seules à proposer un accueil durant 11 semaines de vacances sur 13.

Même si leur utilité est incontestée, les mesures de préparation à l'emploi sur le marché régulier du travail ne déploient pas un effet préventif aussi large que les prestations d'accueil extrafamilial. En outre, ces dernières, parce qu'elles ressortissent à plusieurs politiques sectorielles, constituent de bons vecteurs de mise en réseau. Elles présentent également un rapport coût-utilité favorable et se distinguent très clairement de l'allègement fiscal.

→ **Conclusion: dans le domaine de la couverture individuelle du minimum vital, il convient de prioriser l'élargissement ciblé de l'offre d'école à journée continue.**

<sup>141</sup> Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS 2000.

<sup>142</sup> Conseil-exécutif du canton de Berne 2012.

<sup>143</sup> Les communes sont tenues de proposer une offre d'école à journée continue dès qu'il existe une demande ferme pour dix élèves au moins.

## Couverture collective du minimum vital

### Prévention

**M10** | Action éducative en milieu ouvert (AEMO)

**M11** | Prestations de développement de la petite enfance

**M12** | Prévention du surendettement

La démarche préventive et globale de l'**AEMO (M10)** répond de manière exemplaire à la nécessité d'une action politique multisectorielle (aide en cas de problèmes d'éducation, personnels, familiaux ou scolaires). Elle permet également de procéder à un triage précoce et de coordonner les différentes prestations. Sous cette forme, cette offre est neuve dans le canton de Berne, mais promet à long terme une amélioration notable de la coordination et de la mise en réseau des prestations actuelles qui aura des répercussions positives sur le rapport coût-utilité d'autres prestations existantes. En outre, elle est la meilleure preuve du fait que la prévention est un investissement social, car une grande partie des fonds qui lui sont consacrés sont économisés ailleurs – et il se pourrait à long terme que les économies qu'elle permet de réaliser dépassent son coût. Son intégration dans la politique éducative et familiale ainsi que le succès du projet-pilote justifient d'envisager son extension à d'autres régions du canton de Berne. A travers sa stratégie de **développement de la petite enfance (M11)**, le Conseil-exécutif entend épauler les parents d'enfants d'âge préscolaire. Il recommande de mettre en œuvre les mesures visant le renforcement des prestations existantes au plus près des besoins, de combler concrètement les lacunes et de créer une base solide sur laquelle développer le domaine de la petite enfance. Par cette décision, il a d'ores et déjà priorisé une mesure de lutte contre la pauvreté, car les mesures de développement de la petite enfance se distinguent par un très fort impact préventif, sont intégrées dans plusieurs politiques sectorielles, favorisent la coordination et la mise en réseau, sont ciblées et présentent un rapport coût-utilité positif. L'AEMO poursuit les mêmes objectifs que le développement de la petite enfance tout en élargissant la cible aux enfants et adolescents jusqu'à 20 ans. On peut donc la considérer comme complémentaire au développement de la petite enfance et la mettre en œuvre en tant que telle.

La compétence financière, dont la gestion adéquate de l'argent, est une compétence-clé indispensable notamment aux enfants et aux adolescents (donc aux personnes qui commencent à voler de leurs propres ailes) pour parer au risque de surendettement et donc de pauvreté chronique. Les offres d'information visant la **prévention du surendettement (M12)** se distinguent par un rapport coût-utilité d'autant meilleur que l'apprentissage de la gestion de l'argent intégré dans le programme scolaire et la plateforme Internet s'inscrivent dans la droite ligne de l'offre, améliorant ainsi la coordination et l'accès aux informations.

La confrontation entre AEMO et prévention de l'endettement montre que l'AEMO intervient de façon précoce et ciblée lorsqu'une situation problématique est en train de se mettre en place. L'AEMO porte donc sur l'ensemble de la situation d'une personne dans son contexte, familial notamment. La prévention de l'endettement vise une compétence importante, mais unique des adolescents.

→ **Conclusion: dans le domaine de la couverture collective du minimum vital, il convient de prioriser, parmi les mesures de prévention, l'élargissement de l'offre AEMO.**

## Transferts sociaux

**M13** | Harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale

**M14** | Prestations complémentaires destinées aux familles

**M15** | Augmentation des allocations familiales

**M16** | Augmentation de la réduction des primes d'assurance-maladie

**M17** | Allocations en faveur des parents isolés

- **L'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale (M13)** consiste pour l'essentiel à coordonner deux transferts sociaux existants. La proportion de boursiers qui dépendent de l'aide sociale indique un déficit d'harmonisation entre les deux prestations. En le comblant, on favorise l'égalité des chances en matière de formation et on contribue à la prévention de la pauvreté. Harmoniser le système des bourses et l'aide sociale améliore l'efficacité et le rapport coût-utilité. Lors de la réunion du 22 juin 2012 de la Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital, plusieurs de ses membres ont préconisé des mesures dans ce domaine à réaliser en priorité. Les **prestations complémentaires destinées aux familles (M14)** présentent trois avantages décisifs : premièrement, étant liées aux besoins, leur impact ciblé laisse entrevoir, en matière de politique sociale, un effet optimal des fonds investis, alors que l'augmentation des allocations familiales ne tient pas compte des besoins effectifs. Deuxièmement, elles devraient faciliter le système actuel de prestations liées aux besoins, car elles constituent une démarche globale améliorant la situation économique dans son ensemble et rendent superflue la coordination de prestations de soutien isolées. Cela les démarque de mesures portant sur d'autres transferts sociaux comme **l'augmentation des allocations familiales (M15)** ou **l'augmentation de la réduction des primes d'assurance-maladie (M16)**, qui n'engendrent qu'une amélioration ponctuelle de la situation économique<sup>144</sup>. Troisièmement, les prestations complémentaires destinées aux familles s'adressent à un groupe particulièrement touché par la pauvreté, et la pauvreté familiale présente toujours le risque de se transmettre de génération en génération. Les **allocations en faveur des parents isolés (M17)** reposent sur le même principe que les prestations complémentaires destinées aux familles, poursuivent le même but et se distinguent par conséquent par leur impact ciblé et par le fait qu'elles visent exclusivement des groupes touchés par la pauvreté et la situation économique globale. Les prestations complémentaires destinées aux familles présentent un inconvénient majeur : leur coût élevé, que le canton de Berne, dans sa situation budgétaire actuelle, ne peut pas financer. Ce même coût élevé montre que de nombreuses familles vivent tout juste au-dessus du minimum vital et sont susceptibles de tomber dans la pauvreté à la moindre baisse de revenu. On pourrait envisager à titre de mesure intermédiaire d'introduire des allocations pour parents isolés, le groupe le plus menacé.

En comparant l'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale avec les allocations pour parents isolés, on constate que l'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale se distingue plus particulièrement par un effet préventif marqué et par une mise en œuvre particulièrement simple, puisqu'elle porte sur deux systèmes existants et, contrairement aux allocations pour parents isolés, ne requiert pas la création de nouvelles structures.

→ **Conclusion : dans le domaine de la couverture collective du minimum vital, il convient de prioriser, parmi les transferts sociaux, l'harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale.**

<sup>144</sup> Les mesures d'économie dans le domaine de la réduction des primes d'assurance-maladie que le Conseil-exécutif a adoptées en juin 2012 s'opposent elles aussi à la priorisation de cette mesure.

## Insertion

M18		Encadrement individuel et suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active
M19		Coaching pour les plus de 25 ans
M20		Allocations de formation pour les personnes au chômage
M21		Allocations d'insertion pour les plus de 55 ans
M22		Promotion de l'intégration des personnes étrangères

- Les offres de coaching ont fait leurs preuves lorsqu'il s'agit d'aider les personnes au chômage à trouver un emploi. Parmi elles, l'**encadrement individuel et le suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active (M18)** se distingue par un effet préventif important, car chez les adolescents, le bénéfice de l'insertion professionnelle est particulièrement durable. Cette mesure, également inscrite dans la politique de la formation et de la jeunesse, ne requiert pas de grandes ressources puisque les adolescents sont encore proches du contexte de la formation. Sur le plan institutionnel, elle a pour avantage de s'appuyer sur des structures existantes et, théoriquement, de pouvoir être mise en place facilement par un élargissement du Case management Formation professionnelle, qui a largement fait ses preuves. Lors de sa réunion du 22 juin 2012, la Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital a souligné l'importance pour la politique sociale des deux passages entre l'école obligatoire et la formation et entre la formation et le marché du travail. Un consensus semble s'être dégagé en faveur de l'encadrement individuel et du suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active. Le caractère essentiellement préventif de cette mesure plaide en faveur de sa priorisation par rapport au **coaching pour les plus de 25 ans (M19)**; toutefois, si elle s'avérait efficace, on pourrait envisager de l'étendre au groupe-cible des plus de 25 ans.
- Les allocations destinées aux salariés ou aux employeurs peuvent elles aussi favoriser l'insertion professionnelle. L'effet préventif des **allocations de formation pour les chômeurs de plus de 30 ans (M20)** est réduit, car elles visent des personnes qui ne sont déjà plus intégrées dans le marché du travail. Elles se distinguent cependant par rapport aux **allocations d'insertion pour les plus de 55 ans (M21)**, dont l'effet préventif atteint exclusivement un groupe de personnes proches de la retraite. Par ailleurs, il est plus pertinent de remédier au problème du chômage des personnes proches de l'âge de la retraite par l'intermédiaire des solutions d'anticipation de la retraite, qui sont du ressort de la Confédération. Les allocations de formation doivent être privilégiées par rapport aux allocations d'insertion pour les plus de 55 ans non seulement en raison de leur contenu, mais aussi de leur mode d'exécution, puisqu'elles existent déjà et pourraient être renforcées, alors que les allocations d'insertion restent à créer.
- L'importance de la **promotion de l'intégration des personnes étrangères (M22)** est incontestable. Cette mesure est par ailleurs au centre de la nouvelle loi sur l'intégration adoptée en mai 2012 par le Conseil-exécutif. Cela étant, elle n'est pas considérée comme prioritaire en tant que mesure spécifique de lutte contre la pauvreté, étant donné que le risque de pauvreté n'est pas essentiellement un problème de nationalité, mais d'insertion professionnelle et sociale. Il n'en reste pas moins que certaines personnes étrangères vivent dans une situation professionnelle et sociale particulièrement précaire et sont donc plus menacées par la pauvreté. L'objectif doit être de remédier à cette précarité dans le cadre des mesures existantes de prévention et d'insertion.

→ **Conclusion: dans le domaine de la couverture collective du minimum vital, il convient de prioriser, parmi les mesures d'insertion, l'encadrement individuel et le suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active.**

## Récapitulatif de la priorisation des mesures de lutte contre la pauvreté

Le tableau synoptique ci-dessous récapitule la priorisation des diverses mesures (chapitre 17). Il offre une vue d'ensemble des principaux effets escomptés traduits par les critères définis. Les simplifications dans le contenu et la classification sont donc inévitables, tout comme le fait que chaque mesure y est pondérée en fonction de tous les critères, ce qui n'est pas le cas dans le texte, qui n'en retient que les plus déterminants pour la pondération.

Tabelle 4

### Récapitulatif de la priorisation des mesures de lutte contre la pauvreté

Niveaux d'intervention	Mesures	Effet préventif			Multi-sectorialité			Effet de coordination			Ciblage			Rapport coût-utilité			Priorité
		Fort	Moyen	Faible	Fort	Moyen	Faible	Fort	Moyen	Faible	Précis	Moyennement précis	Peu précis	Favorable	Moyen	Défavorable	
Sensibilisation	<b>M1</b>   Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital		X		X			X				X		X			X
	<b>M2</b>   Evaluation de l'impact social		X		X			X				X		X			X
	<b>M3</b>   Elargissement de l'analyse de la situation économique de la population		X		X			X				X		X			X
Couverture individuelle du minimum vital	<b>M4</b>   Emplois de niche dans le marché du travail primaire et secondaire			X			X			X		X			X		
	<b>M5</b>   Stages d'accès à l'emploi		X				X			X		X			X		
	<b>M6</b>   CFC pour adultes		X				X			X		X			X		
	<b>M7</b>   Accès aux formations complémentaires		X				X			X		X			X		
	<b>M8</b>   Allègement de la charge fiscale		X				X			X		X			X		
	<b>M9</b>   Elargissement des prestations d'accueil extrascolaire		X		X			X				X		X			X
Couverture collective du minimum vital	<b>M10</b>   Action éducative en milieu ouvert (AEMO)	X			X			X				X			X		X
	<b>M11</b>   Prestations de développement de la petite enfance	X			X			X				X			X		(X)*
	<b>M12</b>   Prévention du surendettement	X				X			X			X			X		
Couverture collective du minimum vital – Transferts sociaux	<b>M13</b>   Harmonisation du système des bourses et de l'aide sociale	X				X		X				X			X		X
	<b>M14</b>   Prestations complémentaires destinées aux familles			X			X		X		X					X	
	<b>M15</b>   Augmentation des allocations familiales		X				X			X			X		X		
	<b>M16</b>   Augmentation de la réduction des primes d'assurance-maladie			X			X			X		X			X		
	<b>M17</b>   Allocations en faveur des parents isolés			X			X		X		X					X	
Couverture collective du minimum vital – Insertion	<b>M18</b>   Encadrement individuel et suivi durable des jeunes jusqu'à l'entrée dans la vie active	X			X			X				X			X		X
	<b>M19</b>   Coaching pour les plus de 25 ans		X		X			X				X			X		
	<b>M20</b>   Allocations de formation pour les personnes au chômage			X			X			X		X			X		
	<b>M21</b>   Allocations d'insertion pour les plus de 55 ans			X			X			X	X				X		
	<b>M22</b>   Promotion de l'intégration des personnes étrangères	X				X			X			X			X		

\* Les mesures de développement de la petite enfance ne figurent pas dans cette colonne, car le Conseil-exécutif leur a accordé la priorité dans le cadre de sa stratégie de développement de la petite enfance.

# F

## Perspectives

Les résultats de l'analyse de la situation économique de l'ensemble de la population effectuée dans le cadre de la veille sociale du canton de Berne permettent de supposer que la pauvreté, le risque de pauvreté et l'exclusion resteront inscrits en bonne place dans l'agenda politique dans les années à venir. Sur la base des orientations que le Grand Conseil définira lors de l'examen du présent rapport social, le Conseil-exécutif s'engagera pour le développement des outils d'analyse, d'une part, et de l'autre, entamera la concrétisation des mesures prioritaires nécessitant une décision d'organes différents (selon les cas le Grand Conseil, le Conseil-exécutif ou une Direction). Eu égard à la situation financière difficile du canton de Berne, cette concrétisation devra être réalisée par étapes.

# Annexe

## Annexe 1 Mesures actuelles de garantie du minimum vital

Couverture individuelle du minimum vital																
Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts												
<p><b>Accueil extrafamilial</b>            Accueil extrafamilial quotidien : crèches, garderies, familles de jour ; jusqu'à fin juillet 2010 écoles à journée continue, écoles gardiennes à temps partiel ou complet, cantines (relèvent de la Direction de l'instruction publique depuis août 2010).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>les familles puissent elles-mêmes gagner un revenu leur assurant le minimum vital</li> <li>les parents puissent concilier vie de famille et vie professionnelle</li> <li>les enfants soient insérés dans un réseau social et que leur égalité des chances soit garantie</li> </ul>	Enfants d'âge préscolaire dont les familles sont domiciliées et résident dans le canton de Berne	Le canton autorise les communes à proposer certaines prestations. Bases légales : – loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc) – ordonnance du 2 novembre 2011 sur les prestations d'insertion sociale (OPIS)	Financement à parts égales par le canton et l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges. Les parents ou répondeants participent aux coûts (tarif selon le revenu). Coûts 2010 – 2011 (en mio de francs) <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>CHF 32,75 Mio.</td> <td>CHF 32,75 Mio. supplément (selon art. 37 OPIS) : montants dépassant les coûts normatifs (montant inconnu)</td> <td>CHF 72,75 Mio. (brut, avant compensation des charges)*</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>CHF 34,85 Mio.</td> <td>CHF 34,85 Mio. supplément (selon art. 37 OPIS) : montants dépassant les coûts normatifs (montant inconnu)</td> <td>CHF 69,7 Mio. pour garderies et familles de jour</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	2010	CHF 32,75 Mio.	CHF 32,75 Mio. supplément (selon art. 37 OPIS) : montants dépassant les coûts normatifs (montant inconnu)	CHF 72,75 Mio. (brut, avant compensation des charges)*	2011	CHF 34,85 Mio.	CHF 34,85 Mio. supplément (selon art. 37 OPIS) : montants dépassant les coûts normatifs (montant inconnu)	CHF 69,7 Mio. pour garderies et familles de jour
Confédération	Canton	Communes	Total													
2010	CHF 32,75 Mio.	CHF 32,75 Mio. supplément (selon art. 37 OPIS) : montants dépassant les coûts normatifs (montant inconnu)	CHF 72,75 Mio. (brut, avant compensation des charges)*													
2011	CHF 34,85 Mio.	CHF 34,85 Mio. supplément (selon art. 37 OPIS) : montants dépassant les coûts normatifs (montant inconnu)	CHF 69,7 Mio. pour garderies et familles de jour													
			* Garderies et familles de jour, y c. prestations extrascolaires jusqu'en juillet 2010. Garderies et familles de jour : 65,5 mio (brut avant compensation des charges)													

Couverture individuelle du minimum vital																							
Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases																				
<b>Accueil extrascolaire et école à journée continue</b> Accueil volontaire, géré pédagogiquement	<ul style="list-style-type: none"> <li>Garantir l'accueil des enfants</li> <li>Favoriser une éducation et un soutien extrascolaires appropriés à l'âge et au degré d'autonomie</li> <li>renforcer la mission d'éducation de l'école</li> </ul>	Enfants de l'école enfantine et obligatoire	<p>Les communes sont tenues d'organiser l'école à journée continue à partir de 10 enfants dans le canton de Berne.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 8 Mio.</td> <td>CHF 4 Mio.</td> <td>CHF 12 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 14 Mio.</td> <td>CHF 6 Mio.</td> <td>CHF 20 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>La forte augmentation de 2011 est due au transfert de plusieurs grandes d'écoles à journée continue de la SAP à l'INS.</p>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				-	CHF 8 Mio.	CHF 4 Mio.	CHF 12 Mio.	<b>2011</b>				-	CHF 14 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 20 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																				
<b>2010</b>																							
-	CHF 8 Mio.	CHF 4 Mio.	CHF 12 Mio.																				
<b>2011</b>																							
-	CHF 14 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 20 Mio.																				
<b>Orientation professionnelle à l'école obligatoire</b> Orientation professionnelle et choix de la formation conjointement par les élèves, les parents, les enseignantes et enseignants et orienteurs	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir le choix autonome et optimal d'une profession ou d'une formation</li> <li>Réduire le nombre d'adolescents sans solution au terme de l'école obligatoire</li> <li>Élargir la palette du choix professionnel</li> <li>Éliminer les obstacles de genre lors du choix professionnel</li> <li>Contribuer à empêcher la rupture des contrats d'apprentissage</li> </ul>	Elèves du degré secondaire I	<p>La mise en œuvre est confiée à la Direction de l'instruction publique (INS). La stratégie cadre pour la préparation au choix professionnel définit les tâches et les responsabilités des participantes et participants ainsi que les normes à respecter.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 21 Mio.</td> <td>-</td> <td>CHF 21 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 21 Mio.</td> <td>-</td> <td>CHF 21 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Financement par l'école. Cette mesure figure dans le plan d'étude. Compétence financière de l'INS. Coûts 2010–2011 (en mio de francs) :</p>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				-	CHF 21 Mio.	-	CHF 21 Mio.	<b>2011</b>				-	CHF 21 Mio.	-	CHF 21 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																				
<b>2010</b>																							
-	CHF 21 Mio.	-	CHF 21 Mio.																				
<b>2011</b>																							
-	CHF 21 Mio.	-	CHF 21 Mio.																				

## Couverture individuelle du minimum vital

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts												
<p><b>Rattrapage de formation pour les adultes</b> Selon la loi fédérale sur la formation professionnelle, les adultes peuvent obtenir un certificat sans apprentissage à condition d'avoir travaillé durant cinq ans au minimum dans le domaine en question. Ils peuvent effectuer une procédure de qualification ou obtenir la validation de leurs prestations professionnelles. Les compétences manquantes peuvent être acquises par une formation complémentaire.</p>	<p>Acquérir un certificat fédéral de capacité (CFC) ou une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP)</p>	<p>Adultes ne possédant pas de diplôme de degré secondaire II mais une large expérience professionnelle</p>	<p>La mise en œuvre est confiée à la Direction de l'instruction publique (INS)</p>	<p>Financement : compétence cantonale. Coûts 2010–2011 (en mio de francs):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	2010	CHF 0,5 Mio.	–	CHF 0,5 Mio.	2011	CHF 0,5 Mio.	–	CHF 0,5 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total													
2010	CHF 0,5 Mio.	–	CHF 0,5 Mio.													
2011	CHF 0,5 Mio.	–	CHF 0,5 Mio.													
<p><b>Emplois de niche</b> Places de travail pour personnes aux capacités réduites. La valeur ajoutée créée est inférieure à celle des places de travail usuelles. Les emplois aidés de durée limitée font également partie des emplois de niche (cf. description dans le rapport sur les emplois de niche du canton de Berne).</p>	<p>Intégrer les personnes aux capacités réduites dans le monde du travail.</p>	<p>Personnes aux capacités réduites</p>	<p>Diverses institutions s'occupent de l'insertion professionnelle en fonction du handicap : AC, AI, assurance-accident, assurance-maladie (principalement SUVA), SAP (OPAH, OAS). La mise en œuvre est confiée au canton dans le cadre de l'assurance-chômage. La coopération des entreprises est requise pour le marché du travail.</p>	<p><b>Financement</b> Diverses institutions participent au financement des emplois de niche de différente manière (p. ex. allocations d'initiation au travail des assurances sociales, cofinancement des emplois protégés ou des programmes d'occupation et d'insertion du canton). <b>Coûts 2010 / 2011</b> Vu la diversité des emplois de niche et des institutions, les coûts effectifs pour 2010 et 2011 ne peuvent pas être établis.</p>												

Couverture individuelle du minimum vital																								
Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<b>Allègement fiscal: déduction pour revenu modeste.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accorder une déduction générale aux personnes à revenu modeste. Les familles modestes bénéficient également d'une réduction pour enfants supérieure à la réduction ordinaire.</li> </ul>	Personnes aux revenus modestes	<p>La mise en œuvre est confiée à la Direction des finances (FIN)</p> <p>Base légale : loi du 21 mai 2000 sur les impôts (L)</p>	<p>Baisse des rentrées fiscales 2010-2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 12 Mio.</td> <td>CHF 6 Mio.</td> <td>CHF 18 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 12 Mio.</td> <td>CHF 6 Mio.</td> <td>CHF 18 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				-	CHF 12 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 18 Mio.	<b>2011</b>				-	CHF 12 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 18 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
-	CHF 12 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 18 Mio.																					
<b>2011</b>																								
-	CHF 12 Mio.	CHF 6 Mio.	CHF 18 Mio.																					
<b>Allègement fiscal: déduction pour enfant</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décharger les parents qui élèvent leurs enfants.</li> </ul>	Familles	<p>La mise en œuvre est confiée à la Direction des finances (FIN)</p> <p>Base légale : loi du 21 mai 2000 sur les impôts (L)</p>	<p>Baisse des rentrées fiscales 2010-2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 30 Mio</td> <td>CHF 152 Mio.</td> <td>CHF 80 Mio.</td> <td>CHF 262 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 30 Mio</td> <td>CHF 152 Mio.</td> <td>CHF 80 Mio.</td> <td>CHF 262 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Il convient de noter que seule la réduction pour enfant a été prise en considération. Il n'a pas été tenu compte des coûts supplémentaires de formation et de l'accueil par des tiers.</p>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 30 Mio	CHF 152 Mio.	CHF 80 Mio.	CHF 262 Mio.	<b>2011</b>				CHF 30 Mio	CHF 152 Mio.	CHF 80 Mio.	CHF 262 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
CHF 30 Mio	CHF 152 Mio.	CHF 80 Mio.	CHF 262 Mio.																					
<b>2011</b>																								
CHF 30 Mio	CHF 152 Mio.	CHF 80 Mio.	CHF 262 Mio.																					

**Prestations cantonales de couverture collective du minimum vital**

**Prévention**

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<p><b>Puériculture</b> Information, conseil et suivi des parents et répondants en matière de soins, alimentation, développement et éducation des nourrissons et des petits enfants. Transfert des parents et répondants à d'autres centres de consultation, spécialistes et institutions de la santé, de l'éducation et du social et collaboration en réseau avec ceux-ci.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les compétences des parents et répondants en matière de soins</li> <li>• Favoriser l'intégration sociale</li> <li>• Favoriser l'égalité des chances</li> <li>• Créer un environnement sain pour l'enfant et la famille</li> </ul>	<p>Parents et répondants d'enfants jusqu'à l'âge de cinq ans révolus Accent : nourrissons et petits enfants jusqu'à deux ans</p>	<p>La fourniture des prestations (mise en oeuvre) est déléguée à une organisation privée par contrat de prestations. Base légale : loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)</p>	<p>Financement à parts égales par le canton et l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges. Coûts 2010-2011 (en mio de francs):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 3 Mio.</td> <td>CHF 3 Mio.</td> <td>CHF 6 Mio. (brut, avant compensation des charges)</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 3,25 Mio.</td> <td>CHF 3,25 Mio.</td> <td>CHF 6,5 Mio. (brut avant compensation des charges)</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				-	CHF 3 Mio.	CHF 3 Mio.	CHF 6 Mio. (brut, avant compensation des charges)	<b>2011</b>				-	CHF 3,25 Mio.	CHF 3,25 Mio.	CHF 6,5 Mio. (brut avant compensation des charges)
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
-	CHF 3 Mio.	CHF 3 Mio.	CHF 6 Mio. (brut, avant compensation des charges)																					
<b>2011</b>																								
-	CHF 3,25 Mio.	CHF 3,25 Mio.	CHF 6,5 Mio. (brut avant compensation des charges)																					
<p><b>Service psychologique pour enfants et adolescents</b> Assistance psychologique et service psychologique scolaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Renforcer les compétences des parents et répondants en matière d'éducation</li> <li>• Favoriser l'intégration sociale</li> <li>• Favoriser l'égalité des chances</li> <li>• Créer un environnement sain pour l'enfant et la famille</li> </ul>	<p>Familles, écoles, institutions, autorités</p>	<p>Le service psychologique est une division de la Direction de l'instruction publique (INS). Il gère onze services régionaux. Bases légales : - loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO) - ordonnance du 24 mars 2010 sur le service psychologique pour enfants et adolescents (OSPE) - ordonnance du 19 septembre 2007 régissant les mesures pédagogiques particulières à l'école infantine et à l'école obligatoire (OMPP)</p>	<p>Financement compétence financière de l'INS. Coûts 2010-2011 (en mio de francs):</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 14,3 Mio.</td> <td>-</td> <td>CHF 14,3 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 14,3 Mio.</td> <td>-</td> <td>CHF 14,3 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				-	CHF 14,3 Mio.	-	CHF 14,3 Mio.	<b>2011</b>				-	CHF 14,3 Mio.	-	CHF 14,3 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
-	CHF 14,3 Mio.	-	CHF 14,3 Mio.																					
<b>2011</b>																								
-	CHF 14,3 Mio.	-	CHF 14,3 Mio.																					

**Prestations cantonales de couverture collective du minimum vital**
**Prévention**

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<b>Promotion de la santé et prévention des dépendances</b> Prévention selon le facteur de risque : accent mis sur les domaines exigeant une intervention urgente en raison des risques pour la santé.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Favoriser, renforcer et maintenir la santé et un environnement sain</li> <li>Reconnaître les comportements à risques en amont</li> <li>Prévenir et empêcher les toxicomanies</li> <li>Favoriser l'égalité des chances et l'insertion sociale</li> </ul>	Enfants et adolescents en famille, à l'école et durant les loisirs	La mise en œuvre est confiée à des organismes privés par contrats de prestations. Base légale : loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)	Financement : les moyens dévolus à la promotion de la santé et à la prévention de la toxicomanie proviennent de diverses sources dont différents fonds. Le tableau ci-dessous présente uniquement les coûts comptabilisés dans le compte d'État (payés à parts égales par le canton et l'ensemble des communes). Coûts 2010–2011 (en mio de francs) : <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>–</td> <td>CHF 1,63 Mio.</td> <td>CHF 1,63 Mio.</td> <td>CHF 3,26 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 2,76 Mio.</td> <td>CHF 2,76 Mio.</td> <td>CHF 5,52 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	–	CHF 1,63 Mio.	CHF 1,63 Mio.	CHF 3,26 Mio.	<b>2011</b>				–	CHF 2,76 Mio.	CHF 2,76 Mio.	CHF 5,52 Mio.				
Confédération	Canton	Communes	Total																					
–	CHF 1,63 Mio.	CHF 1,63 Mio.	CHF 3,26 Mio.																					
<b>2011</b>																								
–	CHF 2,76 Mio.	CHF 2,76 Mio.	CHF 5,52 Mio.																					
<b>Animation de jeunesse</b> Accompagnement d'enfants et d'adolescents dans leur développement personnel comme partie du travail social professionnel qui s'enracine dans le milieu social et relève d'un mandat sociopolitique, pédagogique et socioculturel.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participer</li> <li>Intégrer</li> <li>Promouvoir la santé et prévenir</li> <li>Favoriser les offres culturelles pour enfants et adolescents</li> <li>Créer un environnement respectueux des besoins et des intérêts des enfants et des adolescents</li> </ul>	Enfants et adolescents de 6 à 20 ans Parents et autres personnes de l'entourage	La mise en œuvre est confiée aux communes par autorisation. Bases légales : <ul style="list-style-type: none"> <li>loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)</li> <li>ordonnance du 2 novembre 2011 sur les prestations d'insertion sociale (OPIS)</li> </ul>	Financement : à parts égales par le canton et l'ensemble des communes Coûts 2010–2011 : <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>8 millions de francs environ</td> <td>8 millions de francs, plus 3 millions de francs de franchise et diverses dépenses communales volontaires</td> <td>quelque 19 millions de francs</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>8 millions de francs environ.</td> <td>8 millions de francs, plus 3 millions de francs de franchise et diverses dépenses communales volontaires</td> <td>quelque 19 millions de francs</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				–	8 millions de francs environ	8 millions de francs, plus 3 millions de francs de franchise et diverses dépenses communales volontaires	quelque 19 millions de francs	<b>2011</b>				–	8 millions de francs environ.	8 millions de francs, plus 3 millions de francs de franchise et diverses dépenses communales volontaires	quelque 19 millions de francs
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
–	8 millions de francs environ	8 millions de francs, plus 3 millions de francs de franchise et diverses dépenses communales volontaires	quelque 19 millions de francs																					
<b>2011</b>																								
–	8 millions de francs environ.	8 millions de francs, plus 3 millions de francs de franchise et diverses dépenses communales volontaires	quelque 19 millions de francs																					

**Prestations cantonales de couverture collective du minimum vital**

**Prévention**

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<p><b>Désendettement</b> Consultation sur le désendettement pour les personnes et ménages privés en situation financière précaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lutter contre le surendettement</li> <li>Prévenir la pauvreté et la désinsertion sociale</li> <li>Stabiliser la situation financière</li> <li>Trouver une solution à l'endettement</li> <li>Sensibiliser aux risques de l'endettement</li> </ul>	<p>Personnes endettées et surendettées</p>	<p>La mise en œuvre est confiée à des organismes privés par contrat de prestations. Base légale : loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)</p>	<p>Coûts 2010–2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 0,56 Mio.</td> <td>CHF 0,56 Mio.</td> <td>CHF 1,12 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 0,61 Mio.</td> <td>CHF 0,61 Mio.</td> <td>CHF 1,22 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				–	CHF 0,56 Mio.	CHF 0,56 Mio.	CHF 1,12 Mio.	<b>2011</b>				–	CHF 0,61 Mio.	CHF 0,61 Mio.	CHF 1,22 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
–	CHF 0,56 Mio.	CHF 0,56 Mio.	CHF 1,12 Mio.																					
<b>2011</b>																								
–	CHF 0,61 Mio.	CHF 0,61 Mio.	CHF 1,22 Mio.																					
<p><b>Travail social en milieu scolaire</b> Consultations et autres offres accessibles à tous pour tous les degrés scolaires (y c. l'école enfantine) avec une priorité marquée pour le secondaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accompagner les enfants et les adolescents sur la voie qui les conduit à l'âge adulte</li> <li>Renforcer les compétences pour résoudre les problèmes personnels et sociaux</li> <li>Reconnaître précocement d'éventuels problèmes sociaux</li> </ul>	<p>Elèves Enseignantes et enseignants</p>	<p>La conception en revient aux communes. Généralisation du travail social en milieu scolaire à l'ensemble du canton lors de la révision partielle de la loi sur l'enseignement obligatoire au 1er août 2013.</p>	<p>Financement : de la compétence des communes. Coûts Le travail social en milieu scolaire, qui sera lancé le 1<sup>er</sup> août 2013, n'ayant pas encore commencé, le coût n'en est pas encore comptabilisé. Le canton prévoit des dépenses annuelles renouvelables de 3,6 mio de francs pour soutenir le travail social en milieu scolaire des communes. Il s'agit de financer au maximum 30% des dépenses incombant aux communes.</p>																				
<p><b>Mesures pédagogiques particulières proposées à l'école enfantine et à l'école obligatoire</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Soutenir l'atteinte des objectifs du plan d'études, en particulier en langues et mathématiques</li> <li>Favoriser le succès scolaire des enfants et adolescents</li> <li>Améliorer l'égalité des chances pour le passage à la formation professionnelle et au secondaire II</li> </ul>	<p>Enfants et adolescents souffrant de difficultés ou de troubles d'apprentissage et aux prises avec des difficultés d'intégration linguistique et culturelle</p>	<p>En vertu de l'article 17 de la loi sur l'école obligatoire (LEO), les communes sont tenues de proposer les programmes nécessaires.</p>	<p>Financement du salaire des enseignant-e-s par la compensation des charges, 70% canton et 30% communes. Coûts 2010–2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 85,4 Mio.</td> <td>CHF 36,6 Mio.</td> <td>CHF 122 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 85,4 Mio.</td> <td>CHF 36,6 Mio.</td> <td>CHF 122 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				–	CHF 85,4 Mio.	CHF 36,6 Mio.	CHF 122 Mio.	<b>2011</b>				–	CHF 85,4 Mio.	CHF 36,6 Mio.	CHF 122 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
–	CHF 85,4 Mio.	CHF 36,6 Mio.	CHF 122 Mio.																					
<b>2011</b>																								
–	CHF 85,4 Mio.	CHF 36,6 Mio.	CHF 122 Mio.																					

## Prestations cantonales de couverture collective du minimum vital

### Transferts sociaux

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<p><b>Aide sociale individuelle</b></p> <p>À l'échelon cantonal, l'aide sociale est le principal transfert social utilisé pour la couverture du minimum vital. L'aide sociale comprend un soutien personnel (conseil et accompagnement) et un soutien économique (financier). Les prestations sociales sont octroyées indépendamment des causes du dénuement. C'est la situation d'urgence réelle dans laquelle se trouve une personne qui définit le droit à l'aide sociale individuelle (principe dit de finalité), celle-ci étant octroyée à titre subsidiaire.</p>	<p>Assurer la couverture matérielle du minimum vital</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoriser l'insertion professionnelle et sociale</li> <li>• Garantir un minimum d'intégration sociale et de participation à la vie de la collectivité et à la culture</li> <li>• Promouvoir l'aide à la prise en charge personnelle</li> <li>• Compenser les préjudices</li> <li>• Remédier aux situations d'urgence</li> <li>• Atténuer la marginalisation</li> <li>• Favoriser l'insertion professionnelle et sociale</li> <li>• Garantir un minimum d'intégration sociale et de participation à la vie de la collectivité et à la culture</li> <li>• Garantir l'accès à des services sociaux professionnels dans tout le canton</li> </ul> <p>Couvrir les besoins de base (forfait pour l'entretien, les frais de logement et les frais médicaux de base), prestations circonstancielles, supplément d'intégration, franchise sur les revenus pour les personnes exerçant une activité lucrative.</p>	<p>Résidentes et résidents du canton de Berne</p>	<p>La mise en œuvre est confiée aux communes ou, plus précisément, aux services sociaux et aux autorités sociales des communes.</p> <p>Bases légales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)</li> <li>- ordonnance du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc)</li> </ul>	<p>L'aide sociale est financée à parts égales par le canton et l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges proportionnellement au nombre d'habitants.</p> <p>Coûts 2010 – 2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Confédération</th> <th style="text-align: center;">Canton</th> <th style="text-align: center;">Communes</th> <th style="text-align: center;">Total (50/50)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;"><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">–</td> <td style="text-align: center;">CHF 200,5 Mio.</td> <td style="text-align: center;">CHF 200,5 Mio.</td> <td style="text-align: center;">CHF 401 Mio.</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;"><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">–</td> <td style="text-align: center;">CHF 204 Mio.</td> <td style="text-align: center;">CHF 204 Mio.</td> <td style="text-align: center;">CHF 408 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total (50/50)	<b>2010</b>				–	CHF 200,5 Mio.	CHF 200,5 Mio.	CHF 401 Mio.	<b>2011</b>				–	CHF 204 Mio.	CHF 204 Mio.	CHF 408 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total (50/50)																					
<b>2010</b>																								
–	CHF 200,5 Mio.	CHF 200,5 Mio.	CHF 401 Mio.																					
<b>2011</b>																								
–	CHF 204 Mio.	CHF 204 Mio.	CHF 408 Mio.																					

**Prestations cantonales de couverture collective du minimum vital**

**Transferts sociaux**

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<p><b>Prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI)</b></p> <p>Les prestations complémentaires (PC) à l'AI sont des prestations liées au besoin rattachées à la rente AVS ou AI et qui interviennent lorsque celle-ci ne couvre pas le minimum vital. La rente minimum AVS/AI (1160 francs par mois au 1.1.2012) ne couvre que très rarement le minimum vital.</p> <p>Les PC se présentent sous deux formes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• mensualités pour garantir financièrement le minimum vital</li> <li>• frais de maladie ou d'invalidité des bénéficiaires de rentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Couvrir le minimum vital</li> </ul> <p>Le montant des prestations complémentaires annuelles correspond à la part des dépenses reconnues par la loi qui excède les revenus déterminants.</p>	<p>Bénéficiaires de rentes AVS et AI ayant leur domicile dans le canton de Berne</p>	<p>La responsabilité opérationnelle appartient à la caisse cantonale de compensation AVS et AI.</p> <p>Base légale :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)</li> <li>– Ordonnance du 16 septembre 2009 portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Oî LPC)</li> </ul>	<p>Financement : les coûts sont assumés à raison de 5/8 par la Confédération et de 3/8 par les cantons. Les frais de mise en œuvre sont assumés par les cantons.</p> <p>Coûts 2010 – 2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 162,5 Mio.</td> <td>CHF 208,9 Mio.</td> <td>CHF 208,4 Mio.</td> <td>CHF 579,8 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 168,4 Mio.</td> <td>CHF 224 Mio.</td> <td>CHF 224 Mio.</td> <td>CHF 616,4 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Les PC destinées à couvrir les frais des institutions ainsi que les frais de maladie et d'invalidité sont assumées par les cantons.</p>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 162,5 Mio.	CHF 208,9 Mio.	CHF 208,4 Mio.	CHF 579,8 Mio.	<b>2011</b>				CHF 168,4 Mio.	CHF 224 Mio.	CHF 224 Mio.	CHF 616,4 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
CHF 162,5 Mio.	CHF 208,9 Mio.	CHF 208,4 Mio.	CHF 579,8 Mio.																					
<b>2011</b>																								
CHF 168,4 Mio.	CHF 224 Mio.	CHF 224 Mio.	CHF 616,4 Mio.																					
<p><b>Aides cantonales supplémentaires aux prestations complémentaires à l'AVS/AI (allocations selon décret)</b></p> <p>Aides supplémentaires lorsque les rentes et les autres revenus ne couvrent pas le minimum vital</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Couvrir le minimum vital</li> </ul>	<p>Bénéficiaires de rentes AVS/AI domiciliés dans le canton de Berne</p>	<p>La mise en œuvre est confiée aux communes ou, plus précisément, aux services sociaux et aux autorités sociales des communes.</p> <p>Bases légales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)</li> <li>– décret du 16 février 1971 concernant les allocations spéciales en faveur des personnes de condition modeste</li> </ul>	<p>Financement à parts égales par le canton et l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges.</p> <p>Coûts 2010 – 2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total (50/50)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 6,5 Mio.</td> <td>CHF 6,5 Mio.</td> <td>CHF 13 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 1,5 Mio.</td> <td>CHF 1,5 Mio.</td> <td>CHF 3 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total (50/50)	<b>2010</b>				–	CHF 6,5 Mio.	CHF 6,5 Mio.	CHF 13 Mio.	<b>2011</b>				–	CHF 1,5 Mio.	CHF 1,5 Mio.	CHF 3 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total (50/50)																					
<b>2010</b>																								
–	CHF 6,5 Mio.	CHF 6,5 Mio.	CHF 13 Mio.																					
<b>2011</b>																								
–	CHF 1,5 Mio.	CHF 1,5 Mio.	CHF 3 Mio.																					

## Prestations cantonales de couverture collective du minimum vital

### Transferts sociaux

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts												
<p><b>Réduction des primes d'assurance-maladie</b> Contributions selon le revenu, la région de primes et la catégorie d'âge</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Réduire la charge représentée par la prime</li> </ul> <p>Le montant de la réduction des primes dépend du revenu dans le canton de Berne. Elle varie de 20 à 200 francs pour les adultes.</p>	Personnes de condition modeste	<p>La mise en œuvre est confiée à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE). Base légale : loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)</p>	<p>Financement : Confédération et cantons. Coûts 2010–2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>CHF 249,1 Mio.</td> <td>CHF 287,9 Mio.</td> <td>–</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 537 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	2010	CHF 249,1 Mio.	CHF 287,9 Mio.	–	2011	–	–	CHF 537 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total													
2010	CHF 249,1 Mio.	CHF 287,9 Mio.	–													
2011	–	–	CHF 537 Mio.													
<p><b>Avance de contributions d'entretien</b> Les pensions alimentaires (contributions d'entretien) sont avancées lorsque le parent débiteur ne s'acquitte pas de son obligation, ne le fait que partiellement ou le fait avec retard. L'avance de contributions d'entretien est accordée jusqu'à la majorité ou à l'achèvement ordinaire de la formation selon la situation en droit civil.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Couvrir le minimum vital</li> </ul> <p>Le montant des avances est fonction de la somme qui a été fixée par voie judiciaire ou conventionnelle ; il ne peut cependant pas dépasser le montant de la rente maximale d'orphelin simple fixée par la loi fédérale sur l'AVS.</p>	<p>Enfants ayant droit à l'entretien mineurs et majeurs en formation</p>	<p>La mise en œuvre est confiée aux communes ou, plus précisément, aux services sociaux et aux autorités sociales des communes. La demande d'avance de contributions d'entretien doit être déposée auprès des autorités communales compétentes du domicile civil de l'ayant-droit. Bases légales : – Code civil suisse du 10 décembre 1907 – loi du 6 février 1980 et ordonnance du 10 septembre 1980 sur l'aide au recouvrement et les avances de contributions d'entretien pour enfants</p>	<p>Financement : à parts égales par le canton et l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges. Coûts 2010–2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2010</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>–</td> </tr> <tr> <td>2011</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>–</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	2010	–	–	–	2011	–	–	–
Confédération	Canton	Communes	Total													
2010	–	–	–													
2011	–	–	–													

**Prestations cantonales de couverture collective du minimum vital**

**Transferts sociaux**

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																
<p><b>Bourses d'études</b> Aide subsidiaire à la formation des personnes dont les ressources sont insuffisantes</p> <p>En règle générale, toutes les formations aboutissant à un diplôme reconnu par le canton, par la Confédération ou par un Etat étranger peuvent donner droit à des subsides de formation. à l'exception des formations dispensées au cycle secondaire I (scolarité obligatoire) et les qualifications ou deuxièmes études au degré tertiaire. Les bourses sont des subsides uniques ou périodiques qui ne sont généralement pas remboursables lorsque la formation se déroule normalement.</p>	<p>Réduire les inégalités sociales dans le domaine de la formation</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduire les inégalités sociales dans le domaine de la formation</li> </ul>	<p>Personnes de nationalité suisse, des États membres de l'UE et de l'AELE domiciliées en Suisse, en possession d'un permis C ou B (à condition qu'elles soient domiciliées en Suisse depuis cinq ans) et toutes les personnes auxquelles la Suisse reconnaît le statut de réfugié ou d'apatride</p> <p>Condition : domicile légal en matière de subsides de formation dans le canton de Berne (parents ou répondants domiciliés dans le canton de Berne, ou demeurant dans le canton depuis deux ans sans interruption en étant financièrement indépendant)</p>	<p>La mise en œuvre à la Direction de l'instruction publique (INS).</p> <p>Bases légales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les contributions aux cantons pour l'octroi de bourses et de prêts d'études dans le domaine de la formation du degré tertiaire (loi sur les contributions à la formation)</li> <li>- loi du 18 novembre 2004 sur l'octroi de subsides de formation (LSF)</li> <li>- ordonnance du 5 avril 2006 sur l'octroi de subsides de formation (OSF)</li> </ul>	<p>Financement : le financement et l'aménagement des subsides de formation jusqu'au cycle secondaire II (autre que les hautes écoles ni les universités) sont de la compétence exclusive du canton. La Confédération contribue par des forfaits au financement des bourses et prêts d'études au niveau du degré tertiaire.</p> <p>Coûts 2010-2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>CHF 3 Mio.</td> <td>CHF 24</td> <td>-</td> <td>CHF 27 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 3,1 Mio.</td> <td>CHF 23,4 Mio.</td> <td>-</td> <td>CHF 26,5 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	CHF 3 Mio.	CHF 24	-	CHF 27 Mio.	<b>2011</b>				CHF 3,1 Mio.	CHF 23,4 Mio.	-	CHF 26,5 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																	
CHF 3 Mio.	CHF 24	-	CHF 27 Mio.																	
<b>2011</b>																				
CHF 3,1 Mio.	CHF 23,4 Mio.	-	CHF 26,5 Mio.																	
<p><b>Allocations familiales</b> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, la loi fédérale sur les allocations familiales prévoit une allocation minimale de 200 francs par enfant (enfants jusqu'à 16 ans) et une allocation de formation professionnelle minimale de 250 francs (enfants entre 16 et 25 ans).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equilibrer équitablement la charge des enfants</li> </ul> <p>Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 également, le canton de Berne verse des allocations se montant à respectivement 230 francs (allocations pour enfants) et 290 francs (allocations de formation professionnelle).</p>	<p>Familles</p>	<p>La mise en œuvre est confiée à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE).</p> <p>Bases légales :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- loi fédérale sur les allocations familiales (en vigueur depuis le 1.1.2009)</li> <li>- loi cantonale du 11 juin 2008 sur les allocations familiales (LCAFam), qui s'applique aux salariés, aux indépendants et aux personnes sans activité lucrative.</li> </ul>	<p>Financement : les allocations familiales sont payées par les employeurs et les employés et versées par les caisses de compensation. Les indépendants adhèrent à une caisse de compensation.</p> <p>Le tableau présente uniquement les coûts des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative assumés à parts égales par le canton et les communes.</p> <p>Coûts 2010-2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>-</td> <td>CHF 1,13 Mio.</td> <td>CHF 1,13 Mio.</td> <td>CHF 2,26 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>-</td> <td>CHF 2,35 Mio.</td> <td>CHF 2,35 Mio.</td> <td>CHF 4,7 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	-	CHF 1,13 Mio.	CHF 1,13 Mio.	CHF 2,26 Mio.	<b>2011</b>				-	CHF 2,35 Mio.	CHF 2,35 Mio.	CHF 4,7 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																	
-	CHF 1,13 Mio.	CHF 1,13 Mio.	CHF 2,26 Mio.																	
<b>2011</b>																				
-	CHF 2,35 Mio.	CHF 2,35 Mio.	CHF 4,7 Mio.																	

## Mesures d'accès à l'emploi sur le marché régulier du travail

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<b>Stage professionnel</b> Stage professionnel dans une entreprise privée, une administration publique ou une entreprise à but non lucratif	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acquérir de l'expérience</li> <li>Approfondir les connaissances</li> <li>Nouer des contacts dans le monde du travail</li> </ul>	Personnes ayant achevé un apprentissage ou désirant reprendre une activité professionnelle qui ont droit à l'indemnité de chômage et celles qui peuvent participer à une mesure du marché du travail.	La mise en œuvre est confiée à la Direction de l'économie publique (ECO). Base légale : loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI)	<p>Financement : les stages sont financés par l'assurance-chômage et les entreprises. Pendant le stage professionnel, l'assurance-chômage continue de verser les indemnités journalières, qui sont financées à hauteur d'un quart par les employeurs. Coûts 2010–2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF –0,9 Mio. (= bénéfice !)</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF –0,9 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF –0,8 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF –0,8 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF –0,9 Mio. (= bénéfice !)	–	–	CHF –0,9 Mio.	<b>2011</b>				CHF –0,8 Mio.	–	–	CHF –0,8 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
CHF –0,9 Mio. (= bénéfice !)	–	–	CHF –0,9 Mio.																					
<b>2011</b>																								
CHF –0,8 Mio.	–	–	CHF –0,8 Mio.																					
<b>Allocations d'initiation</b> Subvention des entreprises qui engagent des personnes ayant besoin d'une période d'initiation plus longue.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atteindre le niveau de performances attendu par l'employeur</li> </ul>	Entreprises qui engagent à durée indéterminée des personnes connaissant des difficultés à trouver un travail et qui ont droit à l'indemnité de chômage.	La mise en œuvre est confiée à la Direction de l'économie publique (ECO). Base légale : loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI)	<p>Financement : Coûts 2010–2011 (en mio de francs)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 4,2 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 4,2 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 3,9 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 3,9 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 4,2 Mio.	–	–	CHF 4,2 Mio.	<b>2011</b>				CHF 3,9 Mio.	–	–	CHF 3,9 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
CHF 4,2 Mio.	–	–	CHF 4,2 Mio.																					
<b>2011</b>																								
CHF 3,9 Mio.	–	–	CHF 3,9 Mio.																					
<b>Allocations de formation</b> Subside pour rattraper une formation professionnelle initiale ou adapter la formation aux besoins du marché du travail	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obtenir un certificat fédéral de capacité, une attestation professionnelle ou un certificat cantonal équivalent</li> <li>S'insérer rapidement et durablement dans le marché du travail</li> </ul>	Personnes sans emploi, âgées de 30 ans ou plus et n'ayant pas pu achever une formation ou connaissant des grandes difficultés pour trouver un travail correspondant à leur formation.	La mise en œuvre est confiée à la Direction de l'économie publique (ECO). Base légale : loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI)	<p>Financement : l'assurance-chômage prend en charge la différence entre le salaire de dernière année d'apprentissage et un salaire débutant usuel du lieu et de la branche de 3500 francs bruts au maximum. Coûts 2010–2011 (en francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 786 824</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 786 824</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 663 667</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 663 667</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 786 824	–	–	CHF 786 824	<b>2011</b>				CHF 663 667	–	–	CHF 663 667
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
CHF 786 824	–	–	CHF 786 824																					
<b>2011</b>																								
CHF 663 667	–	–	CHF 663 667																					

## Intégration

### Mesures d'accès à l'emploi sur le marché régulier du travail

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<p><b>Programmes d'occupation et d'insertion dans le cadre de l'aide sociale (POIAS)</b></p> <p>Offres de travail et de qualification visant la stabilisation sociale et l'insertion professionnelle</p> <p>La loi prévoit que l'aide sociale, en plus de fournir un soutien financier à des personnes et à des ménages, propose des programmes d'occupation et d'insertion.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>S'insérer professionnellement</li> <li>Réussir une stabilisation assortie de perspectives d'insertion professionnelle (PIP)</li> <li>Réussir une stabilisation sociale</li> </ul>	Bénéficiaires de l'aide sociale	<p>La mise en œuvre est confiée à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP). Base légale : loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)</p>	<p>Financement : à parts égales par le canton et l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges. Moyens accordés en 2010–2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 13,1 Mio.</td> <td>CHF 13,1 Mio.</td> <td>CHF 26,2 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>–</td> <td>CHF 13,35 Mio.</td> <td>CHF 13,35 Mio.</td> <td>CHF 26,7 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Certaines communes financent en outre d'autres prestations de leurs propres deniers.</p>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				–	CHF 13,1 Mio.	CHF 13,1 Mio.	CHF 26,2 Mio.	<b>2011</b>				–	CHF 13,35 Mio.	CHF 13,35 Mio.	CHF 26,7 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
–	CHF 13,1 Mio.	CHF 13,1 Mio.	CHF 26,2 Mio.																					
<b>2011</b>																								
–	CHF 13,35 Mio.	CHF 13,35 Mio.	CHF 26,7 Mio.																					
<p><b>Case management</b></p> <p><b>Formation professionnelle</b></p> <p>Accompagnement d'adolescents et de jeunes adultes confrontés à des conditions de départ difficiles, lorsque les mesures prises à l'école en secondaire I et II et celles de l'orientation professionnelle ont échoué. Soutien à l'entrée dans une formation professionnelle initiale, après l'abandon d'un apprentissage sans solution, pendant la formation et lors de l'entrée dans la vie active.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Favoriser l'insertion professionnelle et sociale</li> </ul>	Adolescents à partir de la 7 <sup>e</sup> année scolaire et jeunes adultes jusqu'à 24 ans	<p>La mise en œuvre est confiée à la Direction de l'instruction publique (INS).</p>	<p>Financement : Coûts 2010 –2011 (en mio de francs)</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>CHF 2,3 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 2,8 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>CHF 2,3 Mio.</td> <td>–</td> <td>CHF 2,8 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 0,5 Mio.	CHF 2,3 Mio.	–	CHF 2,8 Mio.	<b>2011</b>				CHF 0,5 Mio.	CHF 2,3 Mio.	–	CHF 2,8 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
CHF 0,5 Mio.	CHF 2,3 Mio.	–	CHF 2,8 Mio.																					
<b>2011</b>																								
CHF 0,5 Mio.	CHF 2,3 Mio.	–	CHF 2,8 Mio.																					

## Mesures d'accès à l'emploi sur le marché régulier du travail

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<p><b>Programmes d'insertion pour personnes admises provisoirement et réfugiées</b></p> <p>Cours d'allemand, de français, cours de formation, coachings et programmes de formation et d'occupation qui permettent de se préparer à entrer sur le marché du travail.</p>	<p>Favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes admises provisoirement et réfugiées</p>	<p>Personnes reconnues comme réfugiées ou admises provisoirement, domiciliées dans le canton de Berne.</p>	<p>La mise en œuvre est confiée à des organismes privés par contrat de prestations.</p> <p>Bases légales : loi sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi) – loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr) – ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (OIE) – ordonnance du 24 octobre sur l'aide sociale (OASoc)</p>	<p>Financement : les programmes d'insertion pour personnes admises provisoirement et réfugiées sont financés en partie par un forfait fédéral octroyé par personne. Le montant résiduel est financé à parts égales par le canton et l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges.</p> <p>Coûts 2010–2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 5,8 Mio.</td> <td>CHF 0,77 Mio.</td> <td>CHF 0,77 Mio.</td> <td>CHF 7,34 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 5,33 Mio.</td> <td>CHF 0,70 Mio.</td> <td>CHF 0,70 Mio.</td> <td>CHF 6,73 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 5,8 Mio.	CHF 0,77 Mio.	CHF 0,77 Mio.	CHF 7,34 Mio.	<b>2011</b>				CHF 5,33 Mio.	CHF 0,70 Mio.	CHF 0,70 Mio.	CHF 6,73 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
CHF 5,8 Mio.	CHF 0,77 Mio.	CHF 0,77 Mio.	CHF 7,34 Mio.																					
<b>2011</b>																								
CHF 5,33 Mio.	CHF 0,70 Mio.	CHF 0,70 Mio.	CHF 6,73 Mio.																					
<p><b>Programmes d'emploi temporaire</b></p> <p>Ce sont des mesures de marché du travail pour maintenir ou améliorer l'employabilité et la capacité d'insertion ou de réinsertion professionnelle des assuré-e-s.</p> <p>Les participant-e-s exercent des activités proches de leur métier qui correspondent à leur formation, à leur aptitude et à la situation sur le marché du travail.</p>	<p>Maintenir ou améliorer l'aptitude professionnelle</p> <p>Offrir un suivi individuel et un soutien dans la recherche d'emploi</p>	<p>Personnes qui ont droit à l'indemnité de chômage et peuvent participer à une mesure du marché du travail.</p>	<p>La mise en œuvre est confiée à la Direction de l'économie publique (ECO).</p>	<p>Financement : par le biais de l'assurance-chômage.</p> <p>Coûts 2010–2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 23 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 23 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 23,1 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 23,1 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 23 Mio.	–	–	CHF 23 Mio.	<b>2011</b>				CHF 23,1 Mio.	–	–	CHF 23,1 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
CHF 23 Mio.	–	–	CHF 23 Mio.																					
<b>2011</b>																								
CHF 23,1 Mio.	–	–	CHF 23,1 Mio.																					

## Intégration

### Mesures d'accès à l'emploi sur le marché régulier du travail

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																																								
<p><b>Solutions transitoires</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Les jeunes sont préparés à la formation professionnelle durant l'année scolaire de préparation professionnelle. L'accent est mis sur la culture générale, les connaissances de français des personnes de langue étrangère et les cours pratiques.</li> <li>Lors du préapprentissage, les jeunes se familiarisent avec le côté pratique de leur future profession, améliorent leurs compétences personnelles et scolaires et peuvent se démarquer par leur engagement.</li> <li>Celles et ceux n'ayant pas réussi à obtenir un apprentissage peuvent effectuer un semestre de motivation pour s'exercer à travailler de manière autonome, tout en suivant des cours pour progresser dans différentes matières scolaires. Elles ou ils peuvent également bénéficier d'une aide à la recherche d'une place d'apprentissage.</li> </ul>	<p>Comblent les lacunes scolaires</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se familiariser avec le monde du travail</li> <li>Se préparer à une formation professionnelle ou à une école subséquente</li> <li>Améliorer les chances de trouver une place d'apprentissage</li> <li>Faciliter l'entrée dans une formation professionnelle</li> <li>Favoriser l'insertion sociale et professionnelle</li> </ul>	<p>Elèves Adolescents lors du choix d'une profession</p>	<p>La mise en œuvre des pré-apprentissages est confiée à la Direction de l'instruction publique (INS). La mise en œuvre des semestres de motivation est confiée à la Direction de l'économie publique (ECO).</p>	<p>Financement :</p> <p>Les préapprentissage sont financés conjointement par l'INS et la SAP. La contribution de la SAP est financée à parts égales par le canton et l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges. Les semestres de motivation pour les assurés LACI sont financés entièrement par l'assurance-chômage. Les semestres de motivation pour les bénéficiaires de l'aide sociale sont financés conjointement par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) de la Confédération, par l'ECO et par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP). La contribution de la SAP est financée à parts égales par le canton et l'ensemble des communes par le biais de la compensation des charges. Coûts 2010–2011 (semestres de motivation et préapprentissage) en mio de francs :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4"><b>2010</b></td> </tr> <tr> <td>CHF 7,2 Mio.</td> <td>CHF 5,2 Mio.</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> <td>CHF 12,9 Mio.</td> </tr> <tr> <td colspan="4"><b>2011</b></td> </tr> <tr> <td>CHF 7,4 Mio.</td> <td>CHF 5,7 Mio.</td> <td>CHF 0,6 Mio.</td> <td>CHF 13,7 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>Coûts 2010–2011 (y c. année scolaire de préparation professionnelle) en mio de francs :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4"><b>2010</b></td> </tr> <tr> <td>CHF 7,2 Mio.</td> <td>CHF 46,6 Mio.</td> <td>CHF 1 Mio.</td> <td>CHF 54,8 Mio.</td> </tr> <tr> <td colspan="4"><b>2011</b></td> </tr> <tr> <td>CHF 7,3 Mio.</td> <td>CHF 46,9 Mio.</td> <td>CHF 1 Mio.</td> <td>CHF 55,2 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 7,2 Mio.	CHF 5,2 Mio.	CHF 0,5 Mio.	CHF 12,9 Mio.	<b>2011</b>				CHF 7,4 Mio.	CHF 5,7 Mio.	CHF 0,6 Mio.	CHF 13,7 Mio.	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 7,2 Mio.	CHF 46,6 Mio.	CHF 1 Mio.	CHF 54,8 Mio.	<b>2011</b>				CHF 7,3 Mio.	CHF 46,9 Mio.	CHF 1 Mio.	CHF 55,2 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																																									
<b>2010</b>																																												
CHF 7,2 Mio.	CHF 5,2 Mio.	CHF 0,5 Mio.	CHF 12,9 Mio.																																									
<b>2011</b>																																												
CHF 7,4 Mio.	CHF 5,7 Mio.	CHF 0,6 Mio.	CHF 13,7 Mio.																																									
Confédération	Canton	Communes	Total																																									
<b>2010</b>																																												
CHF 7,2 Mio.	CHF 46,6 Mio.	CHF 1 Mio.	CHF 54,8 Mio.																																									
<b>2011</b>																																												
CHF 7,3 Mio.	CHF 46,9 Mio.	CHF 1 Mio.	CHF 55,2 Mio.																																									
<p><b>Réseau emploi</b></p> <p>Le Réseau emploi propose des emplois qualifiés dans diverses organisations et institutions à but non lucratif.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Augmenter les qualifications professionnelles</li> <li>Acquérir de l'expérience</li> <li>Créer un réseau professionnel</li> </ul>	<p>Personnes qui ont droit à l'indemnité de chômage et peuvent participer à une mesure du marché du travail. Personnes qui reprennent une activité rémunérée après une absence prolongée.</p>	<p>La responsabilité opérationnelle est confiée à ECO. Base légale : loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI)</p>	<p>Financement par le biais de l'assurance-chômage. Coûts 2010–2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4"><b>2010</b></td> </tr> <tr> <td>CHF 3,1 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 3,1 Mio.</td> </tr> <tr> <td colspan="4"><b>2011</b></td> </tr> <tr> <td>CHF 3,4 Mio.</td> <td>–</td> <td>–</td> <td>CHF 3,4 Mio.</td> </tr> </tbody> </table>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 3,1 Mio.	–	–	CHF 3,1 Mio.	<b>2011</b>				CHF 3,4 Mio.	–	–	CHF 3,4 Mio.																				
Confédération	Canton	Communes	Total																																									
<b>2010</b>																																												
CHF 3,1 Mio.	–	–	CHF 3,1 Mio.																																									
<b>2011</b>																																												
CHF 3,4 Mio.	–	–	CHF 3,4 Mio.																																									

## Intégration

### Mesures d'accès à l'emploi sur le marché régulier du travail

Mesure	Objectif	Groupe cible	Compétence opérationnelle, bases	Financement, coûts																				
<p><b>Littératie au quotidien et au travail</b></p> <p>Le projet « Littératie au quotidien et au travail » vise l'amélioration des connaissances élémentaires (compter, lire et écrire)</p>	<p>Encourager les adultes de manière à leur permettre de prendre part à des cours de formation</p>	<p>Adultes dont les aptitudes au calcul, à la lecture et à l'écriture sont insuffisantes pour répondre aux défis de la vie quotidienne et professionnelle.</p>	<p>Le projet « Littératie au quotidien et au travail » est dirigé par la Haute école pédagogique de la Suisse du Nord-Ouest et par l'université de Berne. Il est financé en grande partie par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) ainsi que par les cantons de Berne, d'Argovie, de Zurich, de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville.</p>	<p>Financement : Confédération et canton Coûts 2010-2011 (en mio de francs) :</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Confédération</th> <th>Canton</th> <th>Communes</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td><b>2010</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 0,35 Mio.</td> <td>CHF 0,15 Mio.</td> <td>-</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> </tr> <tr> <td><b>2011</b></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>CHF 0,35 Mio.</td> <td>CHF 0,15 Mio.</td> <td>-</td> <td>CHF 0,5 Mio.</td> </tr> </tbody> </table> <p>La subvention fédérale concerne les travaux de développement et d'évaluation à l'échelle nationale des cinq sous-projets régionaux des cantons, sans répartition.</p>	Confédération	Canton	Communes	Total	<b>2010</b>				CHF 0,35 Mio.	CHF 0,15 Mio.	-	CHF 0,5 Mio.	<b>2011</b>				CHF 0,35 Mio.	CHF 0,15 Mio.	-	CHF 0,5 Mio.
Confédération	Canton	Communes	Total																					
<b>2010</b>																								
CHF 0,35 Mio.	CHF 0,15 Mio.	-	CHF 0,5 Mio.																					
<b>2011</b>																								
CHF 0,35 Mio.	CHF 0,15 Mio.	-	CHF 0,5 Mio.																					

L'action éducative en milieu ouvert (AEMO) est un suivi socio-éducatif ambulatoire. Son but est d'apporter, dans le cadre familial, un soutien et un accompagnement aux enfants et jeunes jusqu'à 20 ans et à leurs parents en cas de difficultés personnelles, éducatives, familiales, scolaires ou professionnelles. Il s'agit d'une prestation à visées préventives, dont le champ d'action est large. Concrètement, une éducatrice sociale ou un éducateur social se rend régulièrement dans la famille pour l'aider à résoudre ses problèmes. Cette intervention dans le lieu de vie favorise facilité d'accès et dépistage précoce.

Le canton de Berne a lancé en 2010 un projet pilote de deux ans destiné aux quelque 50 communes du Jura bernois. Ce projet a été évalué au printemps 2012 par RADIX (Centre de compétences suisse en promotion de la santé et prévention).

Depuis la mise en place du service jusqu'à la fin 2011, 70 demandes sont parvenues à l'AEMO. 51 dossiers ont été ouverts et 35 ont fait l'objet d'une prise en charge. Durant cette première année d'activité, 19 dossiers ont pu être classés, ce qui signifie que les difficultés de ces familles ont été atténuées ou résolues rapidement.

Pour ce qui est du public cible, il ressort de l'évaluation que les familles de faible niveau socioéconomique (personnes de formation modeste, bénéficiaires de l'aide sociale, familles monoparentales) constituent une bonne partie de la clientèle. L'AEMO se caractérise en effet par sa facilité d'accès pour les familles défavorisées. Elle concerne par ailleurs principalement les enfants et jeunes en âge de scolarité (78 %).

En intervenant de manière précoce et souple, l'AEMO peut représenter une solution de rechange à un placement ou jouer un rôle complémentaire. Elle permet aussi, le cas échéant, d'orienter les familles vers les institutions ou services adéquats et de coordonner les différents acteurs concernés.

L'évaluation montre qu'un placement en institution a pu être évité dans 21 cas sur 35 (soit une proportion de 60 %), après un suivi d'une durée moyenne de 7 mois. Le bénéfice financier est loin d'être négligeable: en ne comptant que les huit cas dans lesquels un placement aurait été très probable, voire certain sans l'intervention de l'AEMO, on aboutit à une économie de l'ordre de 500 000 francs. En comparaison, la prise en charge de l'ensemble des 35 familles est revenue à quelque 170 000 francs.

Dans son rapport final de mars 2012, RADIX émet un avis très positif sur l'AEMO: le projet pilote a été mis sur pied de manière efficace et le travail réalisé est de grande qualité.

L'AEMO est déjà bien implantée dans la région du Jura bernois, où elle a fait l'objet d'une bonne mise en réseau. L'offre est connue et très utilisée. La demande montre qu'elle répond à un besoin qui n'est couvert par aucune autre prestation en place.

RADIX souligne deux aspects essentiels de l'AEMO, qui expliquent son succès:

- l'aspect volontaire de la prise de contact et du suivi (indépendance complète par rapport aux autorités et au service social de la commune),
- la prise en charge à domicile, un élément probablement central pour l'accès aux familles de milieux défavorisés.

La motion Steiner-Brütsch 219/2008 chargeait le Conseil-exécutif de créer les bases légales permettant le versement de prestations complémentaires aux familles à revenu modeste. Le groupe de travail interdirectionnel créé à cet effet (Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et Caisse de compensation du canton de Berne) a donc proposé un modèle, avec le concours d'experts externes. Les principaux systèmes de référence sont les prestations complémentaires à l'AVS/AI ainsi que les prestations complémentaires pour les familles (PCFam) introduites en janvier 2011 par le canton de Soleure. Le modèle bernois, qui est destiné aux familles de travailleurs pauvres, se fonde sur une approche économique globale : les PCFam visent à couvrir le déficit financier du ménage, soit la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants.

Vu les incidences financières, le Conseil-exécutif a renoncé à soumettre une base légale au Grand Conseil dans un premier temps<sup>145</sup>. Le modèle présenté ci-dessous est donc un projet qui n'a pas encore été examiné par le gouvernement. Le 10 septembre 2012, le Grand Conseil a cependant décidé de soutenir provisoirement l'initiative parlementaire Steiner Brütsch 147/2012 «Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu», ce qui remet le modèle en discussion.

### Eléments clés du modèle

<b>Ayants droit</b>	Peuvent bénéficier de PCFam les parents ou parents nourriciers, employés ou indépendants, qui vivent en ménage commun avec leurs enfants et sont établis depuis au moins deux ans dans le canton de Berne.
<b>Taux d'occupation ou revenu minimum</b>	Pour se voir allouer des PCFam, les parents salariés doivent travailler à un taux d'occupation minimum, soit 40 % pour les familles monoparentales avec enfants de moins de 12 ans et 100 % au total pour les familles dont les deux parents vivent en communauté domestique. Lorsque le plus jeune enfant atteint 12 ans, le taux d'occupation requis augmente (respectivement 50 % et 120 %). Quant aux indépendants, la condition d'octroi est un revenu minimum : 14 000 francs pour les familles monoparentales et 36 000 francs pour les familles biparentales lorsque les enfants ont moins de 12 ans ; avec des enfants plus âgés, il est respectivement de 18 000 et de 43 200 francs.
<b>Durée d'octroi</b>	La durée d'octroi maximale dépend de l'âge du plus jeune enfant. L'âge limite dépassé, les familles qui le nécessitent peuvent obtenir le soutien subsidiaire de l'aide sociale. Le modèle prévoit une limite fixée à 6, 12 ou 16 ans.
<b>Incitation au travail</b>	La franchise sur le revenu de 10 % incite les personnes concernées à exercer une activité lucrative.
<b>Frais de garde</b>	Les frais d'accueil extrafamilial (garderie, parents de jour, etc.) sont pris en considération au prorata du taux d'occupation.
<b>Remboursement</b>	Les PCFam ne sont en principe pas soumises à l'obligation de rembourser, tout comme les prestations complémentaires à l'AVS/AI. Une restitution est exigée uniquement si elles ont été perçues de manière indue.

<sup>145</sup> Arrêté du Conseil-exécutif 1433 du 29 juin 2011

---

## Calcul

Le montant des PCFam dépend de l'écart entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. On prend en considération les parents, les enfants et, le cas échéant, les grands-parents vivant sous le même toit. Les enfants partageant le foyer des parents sont inclus dans le calcul jusqu'à l'âge de 18 ans, indépendamment de l'âge du plus jeune enfant, déterminant lors du dépôt de la demande. Les autres personnes vivant dans la même communauté domestique sont également prises en considération proportionnellement pour la couverture des besoins de base et le loyer. Les concubins ayant des enfants communs sont assimilés aux couples mariés.

### Dépenses

- Besoins de base
- Primes LAMal
- Loyers/Intérêts hypothécaires
- Cotisations d'assurances sociales
- Frais d'acquisition du revenu
- Frais de garde (au prorata du taux d'occupation)
- Frais de maladie
- Impôts

### Revenus

- Revenu net de l'activité lucrative, déduction faite d'une franchise de 10 %
- Allocations familiales
- Contributions d'entretien
- Bourses
- Fortune, déduction faite d'une franchise de 40 000 francs

---

## Imposition

Les PCFam ne sont pas soumises au fisc, à l'instar des prestations complémentaires à l'AVS/AI. L'impôt versé sur le revenu de l'activité lucrative est admis comme dépense.

---

### Les PCFam, un instrument de politique sociale et familiale

Les prestations circonstanciées versées aux familles de travailleurs pauvres renforcent leurs ressources.

- Les PCFam améliorent les possibilités de formation et de développement des enfants de familles défavorisées. Elles constituent un investissement pour l'avenir.
- Les PCFam déchargent l'aide sociale, qui n'a plus à compenser une situation de détresse d'ordre structurel pour laquelle elle n'est pas le système de soutien adéquat (les familles concernées ont uniquement besoin d'une aide matérielle, mais pas du conseil et de l'encadrement du personnel spécialisé des services sociaux).
- Les dépenses admises évitent les effets de seuil négatifs.
- La prise en compte intégrale des frais d'accueil extrafamilial permet aux personnes concernées de concilier famille et profession et de subvenir elles-mêmes à leurs besoins.

# Commission pour la politique sociale et la politique de couverture du minimum vital

### Président

- Philippe Perrenoud, conseiller d'Etat, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale

### Représentantes et représentants des communes

- Monika Finger, Cadres des communes bernoises
- Edith Olibet, directrice de la formation, des affaires sociales et du sport de la ville de Berne
- Nelly Schindelholz, Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne

### Représentantes et représentants du Grand Conseil

- Anita Herren-Brauen, PBD
- Natalie Imboden, Les Verts
- Emilie Moeschler, PS
- Elisabeth Schwarz-Sommer, UDC
- Kathrin Zumstein, PRD

### Représentantes et représentants des organisations faitières

- Brigitte Hunziker, AvenirSocial, section de Berne
- Andrea Lüthi, Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE)
- Beatrice Reusser, Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE)
- Adrian Vonrüti, Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte (BKSE)
- Alex Niklaus, Pro Juventute Kanton Bern
- Marcel Schenk, Pro Senectute Kanton Bern
- Oswald Sigg, Association pour la justice sociale
- Josef Stadelmann, Pro Infirmis Berne

### Représentantes et représentants des partenaires sociaux

- Ueli Affolter, Association bernoise des institutions sociales
- Blaise Kropf, SSP Berne

### Représentantes et représentants de l'administration cantonale

- Marcel Cuttat, Direction de l'instruction publique
- Sandra Haldemann, Direction des finances
- Werner Könitzer, préfet de Bienne
- Markus Loosli, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP)
- Barbara Nyffeler, Direction de l'économie publique
- Regula Unteregger, SAP
- Andrea Weik, Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

### Suppléant du président

- Pascal Coullery, SAP

**Capitalisation:** Système permettant de financer les assurances sociales, p.ex. la prévoyance vieillesse professionnelle. Cela signifie dans ce cas que le salarié verse chaque mois une cotisation à la Caisse de pension et que les prestations vieillesse de chaque assuré sont fonction de l'épargne constituée durant la vie active. Le capital acquis au moment du départ à la retraite est multiplié par le taux de conversion pour obtenir le montant de la rente de vieillesse. Le capital et les intérêts servent à couvrir la rente.

**Caractéristiques sociodémographiques:** Critères de segmentation de la population sociaux et économiques tels que âge, sexe, revenu, état civil, taille du ménage ou formation.

**Cas réguliers:** Dans l'aide sociale, les cas réguliers bénéficient d'un type de prestations, que ce soit avec ou sans contrat d'insertion. Il s'agit dans les deux cas d'un soutien financier périodique dont le montant repose sur un budget.

**Chômeurs:** Sont considérées comme chômeurs les personnes inscrites comme étant au chômage dans la statistique du chômage du seco.

**Coefficient de Gini:** L'indice ou coefficient de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de répartition d'une dimension donnée (salaire, revenu, niveau de vie, etc.). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite et à 1 en cas d'inégalité totale. Il est souvent utilisé pour définir l'inégalité de répartition des revenus et des fortunes.

**Collaboration interinstitutionnelle (CII):** Collaboration entre différentes institutions ayant pour but d'éviter l'exclusion de la vie professionnelle et sociale. Il s'agit généralement de la collaboration entre l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale dans le cadre de l'insertion de personnes en recherche d'emploi.

**Compétence financière:** La compétence financière comprend non seulement la gestion de l'argent, mais aussi

l'aptitude à acquérir et à utiliser pertinemment des moyens et des services financiers, ce qui inclut également la pesée des besoins et la préservation du patrimoine dans le long terme.

**Concubinage:** Personnes de sexe différent (couple) ni parentes ni mariées, avec ou sans enfants, qui vivent dans un ménage commun avec ou sans autres adultes.

**Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS):** Association spécialisée qui s'engage pour la conception et le développement de l'aide sociale en Suisse. Elle réunit des représentants des communes, des cantons, de la Confédération et d'institutions privées d'action sociale.

**Contribution d'entretien:** Voir pension alimentaire.

**Décile:** Chacune des classes résultant de la division, en dix classes d'effectif égal, d'un ensemble statistique ordonné. Les ménages sont ainsi classés selon le montant de leur revenu d'équivalence disponible et répartis en dix groupes de taille égale. Le 1<sup>er</sup> décile est celui des ménages à plus faible revenu, et le 10<sup>e</sup> celui des ménages au revenu le plus élevé.

**Degré secondaire II:** Formation post-obligatoire (apprentissage professionnel, école moyenne)

**Doubles comptages:** La statistique de l'aide sociale permet d'identifier individuellement les personnes qui demandent des prestations de l'aide sociale, sur la base du numéro AVS. Cette possibilité d'identification permet de constater si la même personne est enregistrée dans plusieurs communes. Un tel constat ne révèle pas une erreur; il est la conséquence plausible d'un déménagement dans une nouvelle commune durant la période d'enquête. Les doubles comptages surviennent soit lorsque des personnes sont recensées par plusieurs communes dans le même canton, soit à l'échelle de la Suisse lorsque des personnes sont attribuées à plusieurs communes de cantons diffé-

rents. Généralement, les doubles comptages n'ont pas d'incidence sur l'évaluation des données, car on ne considère que le dossier le plus actuel. S'il est dérogé à cette règle, en particulier pour des doubles comptages sur le plan cantonal, une annotation vient l'indiquer.

**Ecart de (risque de) pauvreté:** L'écart de (risque de) pauvreté est la différence entre le revenu disponible et le seuil de (risque de) pauvreté. Il permet de déterminer la mesure dans laquelle le revenu disponible est inférieur au seuil de (risque de) pauvreté.

**Effet de seuil:** Un effet de seuil négatif se produit lorsqu'une augmentation du salaire entraîne une réduction du revenu disponible. On parle également d'incitation négative au travail ou d'injustice produite par le système.

**Enquête exhaustive:** Contrairement à l'enquête par sondage, tous les individus de la population étudiée sont interrogés.

**ESPOP:** Statistique de l'état et de la structure de la population résidente permanente au 31 décembre d'une année donnée et des mouvements de la population résidente permanente enregistrés pendant l'année civile. C'est une statistique de synthèse, qui s'appuie sur les résultats du recensement fédéral de la population (RFP), de la statistique de la population résidente de nationalité étrangère (PETRA), de la statistique du mouvement naturel de la population (BEVNAT) et de la statistique des migrations des personnes de nationalité suisse. Les mouvements et les bilans de la population ont été produits sur la base d'ESPOP, alors que pour l'état et la structure de la population, c'est la Statistique de la population et des ménages (STATPOP) qui sert de référence. Depuis 2011, STATPOP remplace complètement ESPOP.

**Evolution démographique:** Cette expression désigne l'évolution de la pyramide des âges de la population.

**Familles monoparentales:** Voir parents élevant seuls leurs enfants

**Impôt à la source:** L'impôt à la source est un impôt prélevé directement par l'employeur (ou, le cas échéant, l'assureur) sur le salaire de l'employé avant versement du montant dû. Les personnes assujetties à l'impôt à la source sont pour la plupart des travailleurs étrangers non titulaires du permis d'établissement C, mais aussi des artistes et des sportifs domiciliés à l'étranger ou encore des bénéficiaires de jetons de présence (membres de conseils d'administration) et de prestations de prévoyance professionnelle. Il n'y a pas de déclaration fiscale à remplir.

**Indice de Gini:** Voir coefficient de Gini

**Inégalités sociales:** Voir chapitre 3.

**Intégration:** Voir chapitre 3.

**Médiane:** La médiane est la valeur moyenne qui partage la série de données observées en deux moitiés égales: 50% des valeurs observées lui sont inférieures et 50% lui sont supérieures. Contrairement à la moyenne arithmétique (montant total de tous les revenus de la population divisé par le nombre de ménages, p. ex.), la médiane n'est pas faussée par les valeurs extrêmes (revenus très faibles ou très élevés).

**Parents élevant seuls leurs enfants (parents isolés):** parents d'enfants dépendant d'eux financièrement avec lesquels ils vivent sans l'autre parent et pour lesquels ils assument la plus grande partie des tâches parentales.

**Parents isolés:** voir parents élevant seuls leurs enfants

**Pauvreté:** Voir chapitre 3.

**Pension alimentaire:** Prestation financière versée aux enfants issus de couples divorcés ou séparés ainsi qu'à des personnes divorcées ou séparées. La pension alimentaire est versée par le parent qui n'a pas la garde aux enfants jusqu'à leur majorité ou à la fin de leur première formation professionnelle. Lorsque le parent tenu de verser des contributions d'entretien ne parvient pas à s'en acquitter régulièrement, entièrement ou dans les délais, d'autres possibilités sont prévues:

- *Aide au recouvrement:* Une aide gratuite au recouvrement de pension alimentaire est proposée par l'autorité de prévoyance compétente.
- *Avance de contributions d'entretien:* La commune octroie une avance de pen-

sion alimentaire aux enfants lorsque le parent tenu de verser les contributions d'entretien ne paie pas dans les délais, ce en dépit de tentatives de recouvrement.

**Personnes actives occupées:** Sont considérées comme actives occupées les personnes qui travaillent au moins une heure par semaine contre rémunération.

**Personne de référence:** La personne de référence du dossier fiscal est la personne qui assume la responsabilité financière du ménage (fiscalement parlant). Dans le cas des couples mariés, l'époux est par définition le chef de famille, même si la contribution de l'épouse au revenu du ménage est supérieure à la sienne.

**Personnes non actives:** Par personnes non actives, on entend celles qui n'exercent pas d'activité professionnelle rémunérée et ne sont pas en recherche d'emploi telles que les retraités, les personnes en formation (apprentissage excepté), les personnes en incapacité provisoire de travail, les femmes et les hommes au foyer.

**Personnes sans emploi:** Sont considérés comme sans emploi les chômeurs en fin de droits et toutes les personnes qui n'exercent aucune activité professionnelle et sont en recherche d'emploi.

**Prestations liées aux besoins:** Ces prestations sont octroyées en complément des assurances sociales lorsque celles-ci ne sont pas suffisantes pour couvrir le minimum vital. Contrairement aux prestations d'assurances sociales versées pour couvrir les risques sociaux susceptibles de compromettre la couverture du minimum vital, elles ne sont allouées que s'il est avéré que le requérant a personnellement besoin de ressources financières, sur la base d'une évaluation individuelle des besoins.

**Prévention:** Voir chapitre 3.

**Principe de l'assurance:** En application du principe de l'assurance, les prestations en nature et en espèces des différentes branches de l'assurance sociale sont pour la plupart octroyées indépendamment des besoins personnels. Lorsque l'événement assuré survient (p. ex. l'âge de la retraite AVS), les prestations sont versées à l'assuré sans examen individuel de sa situation économique.

**Principe de subsidiarité:** Le principe de subsidiarité a pour objectif de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec plus d'efficacité à une échelle plus faible, c'est-à-dire la recherche du niveau pertinent d'action publique. Les compétences doivent être transférées à un plus haut niveau uniquement si le niveau inférieur n'est pas en mesure de résoudre seul le problème de manière appropriée. Pour ce qui est des prestations liées aux besoins, celles-ci ne sont versées que lorsque les prestations des assurances sociales se révèlent insuffisantes pour sortir de la situation de détresse.

**Réseau social:** Un réseau social est un regroupement limité de personnes liées par des rapports sociaux. Il peut s'agir de membres de la famille, de proches, d'amis, de connaissances.

**Revenu brut:** Il se compose du salaire d'une activité lucrative dépendante ou indépendante, des rentes (AVS/AI, prévoyance professionnelle, autres rentes [y compris pilier 3a]), de prestations de compensation (assurance chômage, indemnités journalières en cas de maladie, d'accident, de service militaire, de maternité, etc.), de pensions alimentaires ainsi que de revenus d'immeubles, de titres, d'hoiries et de copropriétés.

**Revenu brut des ménages:** Il comprend les revenus de l'ensemble des membres du ménage.

**Revenu d'équivalence:** Le revenu d'équivalence disponible est calculé pour faciliter la comparaison des revenus des différents types de ménages en tenant compte de leur taille et de leur composition et en pondérant ces deux critères. Pour ce faire, on divise le revenu d'équivalence disponible (somme de tous les revenus d'activité rémunérée et de fortune, pensions alimentaires et prestations des assurances sociales moins impôts, cotisations aux assurances sociales, pensions alimentaires versées et frais professionnels) par une «taille d'équivalence» établie selon l'échelle OCDE modifiée:

- premier adulte = 1,0
- chaque autre adulte (personne âgée de plus de 14 ans) = 0,5
- chaque enfant = 0,3

**Revenu net:** Le revenu net est obtenu à partir du revenu brut duquel on soustrait les cotisations aux assurances sociales.

**Revenu nominal:** Le revenu nominal est calculé sans tenir compte de l'inflation. Une augmentation du revenu nominal en période d'inflation ne signifie pas toujours une croissance du bien-être.

**Revenu réel:** On le calcule en divisant le revenu nominal d'un sujet économique ou d'une économie nationale par un indice des prix adéquat. Le revenu réel est donc défini par un indice qui mesure le pouvoir d'achat réel du revenu. Il est égal au revenu nominal ajusté au taux d'inflation.

**Sécurité sociale:** Il s'agit de l'ensemble des mesures prises par l'Etat et par des institutions privées pour assurer la couverture des besoins vitaux de la population, et en particulier pour la protéger contre certains risques sociaux. Une prestation sociale est considérée comme relevant de la sécurité sociale si elle remplit deux conditions. En premier lieu, elle doit être fondée sur le principe de la solidarité sociale (redistribution) ou au moins sur une obligation ou une convention sociale obligatoire. Elle doit par ailleurs se rapporter à l'un des risques ou situations suivants: vieillesse, maladie, invalidité, survivants, famille/enfants, chômage, exclusion sociale et logement. N'en font pas partie les prestations basées sur des conventions individuelles ou supposant une prestation équivalente.

**Seuil de l'aide sociale:** La CSIAS définit un minimum social.

- *Forfait pour l'entretien:* le forfait pour l'entretien couvre les dépenses quotidiennes et varie selon la taille du ménage. Il correspond à la consommation du décile inférieur de l'échelle des revenus, c'est-à-dire des 10% des ménages à plus faible revenu. Pour un ménage d'une personne, il s'élève à 977 francs par mois.
- *Frais de logement:* frais de logement avec charges.
- *Frais médicaux de base:* frais médicaux de base non couverts par l'assurance-maladie obligatoire (p.ex. franchise ou frais de traitements dentaires).
- *Prestations circonstancielles:* prestations absolument nécessaires dans la situation concrète en raison de problèmes particuliers en rapport avec l'état de santé, la situation économique ou familiale (p.ex. frais d'accueil des enfants).

**Seuil de pauvreté:** Voir chapitre 3.

**STATPOP:** La statistique de la population et des ménages se fonde sur les registres de personnes de la Confédération ainsi que sur les registres des habitants des communes et des cantons. Elle livre des informations et des chiffres clés sur l'effectif, la structure (âge, sexe, état civil, nationalité, etc.), l'évolution et la répartition de la population et des ménages (nombre, taille). Elle remplace ESPOP depuis 2011.

**Système de capitalisation:**

Voir capitalisation.

**Taux d'aide sociale:** Le taux d'aide sociale indique la part de la population qui reçoit des prestations de l'aide sociale, l'ensemble considéré étant la population entière ou un sous-groupe défini selon des critères sociodémographiques. Il permet de connaître le risque, pour un certain groupe, de dépendre de l'aide sociale. L'établissement de ce taux ne prend en compte que les cas ayant bénéficié d'une prestation pendant la période de relevé, sans doubles comptages. Pour les membres d'une unité d'assistance, seuls les cas réguliers sont pris en compte.

**Taux de bénéficiaires:** Pourcentage des ménages ou des personnes bénéficiant des prestations d'une assurance sociale ou d'autres prestations sociales dans le total des ménages ou des personnes.

**Taux de pauvreté ou risque de pauvreté:** Le taux de pauvreté ou risque de pauvreté est la part de personnes dans l'ensemble de la population dont le revenu disponible est inférieur au seuil de pauvreté ou de risque de pauvreté.

**Transferts sociaux:** Par transferts sociaux, on entend tout paiement d'un organisme étatique destiné à alléger la charge que représente la survenance de certains besoins ou risques pour les ménages et les particuliers, lorsque ces besoins ou risques entrent dans le champ des politiques sociales.

**Type de ménage:** Il se définit par sa taille et sa structure.

**Unité d'assistance:** Une unité d'assistance peut être constituée de personnes seules ou des membres d'une famille vivant sous le même toit, à savoir les couples mariés, les couples mariés avec

enfant(s) et les familles monoparentales avec enfant(s) mineur(s). La délimitation de l'unité d'assistance n'est pas toujours aisée dans le cas de personnes vivant ensemble dans des structures similaires à une famille ou à une communauté, par exemple les couples ou les groupes partageant les tâches et les frais domestiques usuels (cuisine, nettoyage, lessive, achats, téléphone, etc.), sans pour autant former un couple marié ou une famille au sens strict.

**Working poor:** Personnes exerçant une activité professionnelle durant une heure par semaine au minimum et vivant dans un ménage où le volume d'activité cumulé des membres du ménage est égal ou supérieur à 36 heures par semaine, soit au moins l'équivalent d'un poste à plein temps, le salaire inférieur au minimum vital. Les enfants et les adultes non actifs ne sont pas considérés comme working poor.

- Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale, BASS (2005): **Erfolgskontrolle Zuschüsse nach Dekret.** Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, SAP. Berne.
- Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale, BASS (2000): **Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten.** Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Sozialdepartement der Stadt Zürich. Berne.
- Conseil fédéral (2010): **Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté.** Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006. Office fédéral des assurances sociales, OFAS. Berne.
- Office fédéral des assurances sociales, OFAS (2011a): **Stratégie de lutte contre la pauvreté – Bilan intermédiaire de la mise en œuvre. Novembre 2011.** Berne.
- Office fédéral des assurances sociales, OFAS (2011b): **Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2010.** Berne.
- Office fédéral de la statistique, OFS (2011): **Statistique suisse de l'aide sociale.** Standardauswertung zur Sozialhilfestatistik 2010, Kanton Bern. Neuchâtel.
- Office fédéral de la statistique, OFS (2012): **Actualités OFS. La pauvreté en Suisse.** La pauvreté monétaire de la population résidante de la Suisse, de 2008 à 2010. Neuchâtel.
- Caritas (2010): **Pauvreté. Faisons-la disparaître.** Déclaration de Caritas pour lutter contre la pauvreté dans une Suisse opulente. Lucerne.
- Caritas (2012): **Lutter contre la pauvreté en Suisse.** Un aperçu du rapport sur la pauvreté au plan national et cantonal. Lucerne.
- Drilling Matthias (2004): **Young Urban poor.** Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Ecoplan (2012): **Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern.** Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, SAP. Berne.
- Fibbi Rosita, Kaya Bülent, Piguët Etienne (2003): **Le passeport ou le diplôme?** Etude des discriminations à l'embauche des jeunes issus de la migration. Rapport de recherche 31/2003. Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population. Neuchâtel.
- Diakonisches Werk der Ev.-luth. Landeskirche in Braunschweig e.V. Braunschweig (2011): **Handlungsorientierte Sozialberichterstattung für das Braunschweiger Land.** Braunschweig.
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, SAP (2008): **Rapport social 2008. La pauvreté dans le canton de Berne: chiffres, faits et analyses.** Berne.
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, SAP (2010): **Rapport social 2010. La pauvreté dans le canton de Berne: chiffres, faits et analyses.** Berne.
- Kehrli Christin, Knöpfel Carlo (2006): **Manuel sur la pauvreté en Suisse.** Caritas, Lucerne.
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, CDAS (2010): **Recommandations de la CDAS relatives à la mise en place de prestations complémentaires pour familles à l'échelon cantonal (PC-Fam).** Berne.
- Leu Robert, Burri Stefan, Priester Tom (1997): **Lebensqualität und Armut in der Schweiz.** Haupt. Berne.
- Müller-Jentsch Daniel (2008): **Die neue Zuwanderung. Die Schweiz zwischen Brain Gain und Überfremdungsangst.** Avenir Suisse (Hrsg.). Zurich.
- Radix (2012): **Évaluation du projet-pilote Action Éducative en Milieu Ouvert (AEMO) Jura bernois: Rapport final.** Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, SAP. Berne.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2009): **Stratégie de politique familiale.** Rapport du Conseil-exécutif. Berne.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2010): **Rapport de législature 2010. Programme gouvernemental de législature 2011–2014.** Berne.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2011): **Rapport sur les emplois de niche.** Rapport du Conseil-exécutif. Berne.
- Conseil-exécutif du canton de Berne (2012): **Stratégie cantonale de développement de la petite enfance.** Rapport du Conseil-exécutif. Berne.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale, CSIAS (2010): **Pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: Eléments d'une stratégie nationale.** Une contribution à la discussion de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS. Berne.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale, CSIAS (pas encore publié): **Effets de seuil et des incitations négatives.** Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Office fédéral des assurances sociales, OFAS. Berne.
- Secrétariat d'Etat à l'économie, SECO (2012): **La situation sur le marché du travail en mai 2012.** Berne.
- Strohmeier Rahel, Knöpfel Carlo (2005): **Was heisst soziale Integration?** Öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität. Caritas-Verlag. Lucerne.
- Stutz Heidi, Hermann Michael (2010): **Immigration 2030. Szenarien für die Zürcher Wirtschaft und Gesellschaft.** Zürcher Kantonalbank (Hrsg.). Zurich.
- Ulrich Werner, Binder Johann (1998): **Armut erforschen. Eine einkommens- und lebenslagenbezogene Untersuchung im Kanton Bern.** Seismo-Verlag. Zurich.
- Verein Schuldensanierung Bern (2009): **Überschuldungsprävention bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen (avec résumé en français).** Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, SAP. Berne.

Wanner Philippe, Alexis Gabadinho (2008): **La situation économique des actifs et des retraités.** Rapport technique et tableaux commentés. Rapport de recherche n° 1/08.1: Office fédéral des assurances sociales, OFAS. Berne.

Wanner, Philippe (2012): **La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne.** Rapport de recherche n° 1/12. Office fédéral des assurances sociales, OFAS. Berne.

### **Interventions parlementaires**

Motion Pauli 122/2005: **Pour une politique sociale et fiscale cohérente.**

Motion Steiner-Brütsch 219/2008: **Prestations complémentaires pour les familles à revenu modeste: un remède efficace.**

Motion Messerli 068/2009: **Stratégie cantonale de soutien de l'enfance.**

Motion Lüthi 044/2010: **Combattre la pauvreté dans le canton de Berne.**

Motion Linder 171/2012: **Bourses plutôt qu'aide sociale: harmonisation du régime d'octroi des bourses et de l'aide sociale.**

Motion Linder 172/2012: **Bourses d'étude plutôt qu'aide sociale: mise en place d'un programme de formation.**

Interpellation Blaser-Gerber 177/2009: **Définition de la pauvreté.**

Interpellation Steiner-Brütsch 212/2011: **Prestations complémentaires pour les familles: où en est-on?**

Interpellation Linder 170/2012: **Bourses d'études plutôt qu'aide sociale: une analyse de la situation.**

Interpellation Imboden 076/2012: **Pauvrisation des familles monoparentales: quelles mesures?**

Initiative parlementaire Steiner-Brütsch 147/2012: **Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu.** 09.300 – Initiative cantonale. **Imposition des prestations d'aide sociale.** Déposée par le canton de Berne le 4 février 2009.

### **Arrêtés du Conseil-exécutif**

ACE 2126 du 12.12.2007: **Mise en œuvre de la motion 122/2005 Pauli, Schliern/Hess, Stettlen/Guggisberg, Kirchlindach (tous UDC) du 13.6.2005: Pour une politique sociale et fiscale cohérente.**

ACE 1902 du 4.11.2009: **Préparation d'une stratégie de politique familiale et instauration d'une conférence interdirectionnelle de la famille (mise en œuvre des motions 177/2006 et 178/2006 du 4 septembre 2006). Rapport du Conseil-exécutif à l'attention du Grand Conseil.** (en allemand).

ACE 1735 du 1.12.2010: **Rapport social 2010 du canton de Berne: discussion des mesures.**

ACE 1433 du 29.6.2011: **Mise en œuvre des motions Steiner-Brütsch 219/2008: Prestations complémentaires pour les familles à revenu modeste: un remède efficace et Lüthi 044/2010 Combattre la pauvreté dans le canton de Berne.**

### **Lois**

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101).

Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LA-Soc; RSB 860.1).

Règlement du Grand Conseil du 9 mai 1989 (RGC; RSB 151.211.1).

Ordonnance du 24 octobre 2011 sur l'aide sociale (OASoc; RSB 860 111).





